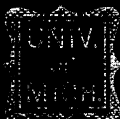
KALAW

TEORIAS CONSTITUCIONALES

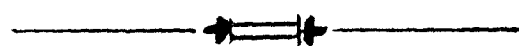


COMPLIMENTS OF

TEODORO M. KALAW

TEORÍAS CONSTITUCIONALES

TEORÍAS CONSTITUCIONALES



NOTAS PARA UN CURSO

DE



DERECHO CONSTITUCIONAL

POR

TEODORO M. KALAW



MANILA, ISLAS FILIPINAS

Imprenta "CULTURA FILIPINA"
Cabildo, 191, Intramuros.

1912.

TEORÍAS CONSTITUCIONALES

—NOTAS PARA UN CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL—

POR

TEODORO M. KALAW

MANILA, ISLAS FILIPINAS
Imprenta: "CULTURA FILIPINA"
Cabildo 191.
1912.

—PREFACIO—

Teorías Constitucionales: Notas para un Curso de Derecho Constitucional: tales son el título y subtítulo respectivamente de este nuevo trabajo que entrego á la benevolencia de la estudiosa juventud filipina. Conviene, sin embargo, aclarar el sub-título. Hacia el año 1905—más de siete años á esta parte—cuando fuí nombrado por primera vez Profesor de Derecho Constitucional en la ESCUELA DE DERECHO de Manila, preparé, para mi uso particular, unas notas breves, de un carácter meramente expositivo, aprendidas algunas de ellas de mis antiguos profesores, notas que me servían de guía en mis explicaciones en clase. Continué mi método de esta manera, sirviéndome de mis notas, hasta algún tiempo después, cuando un día me dijeron que circulaban entre mis alumnos unos *Apuntes* que se decían hechos por mí y autorizados por mi firma. Cogí uno de aquellos ejemplares y me asusté de la que se decía *mi obra:* estaba desfigurada! No solamente la forma, sino hasta ideas y conceptos estaban desconocidos, alterados... Probablemente algún alumno diligente habría tomado al vuelo algunas de mis explicaciones y copiado algunas de mis notas, para formar con ellas lo que ha resultado: casi un feto.

Solamente, pues, con el propósito de rectificar conceptos, aderezar el estilo y la forma literaria y enmendar errores que podrían atribuirse á mí, publico

ahora la verdadera edición de mis antiguas *Notas* del año 1905, algún tanto corregidas y ampliadas, y ¡quién sabe si para servir de preparación á un más completo estudio sobre la interesante y complicada ciencia constitucional!

La circunstancia de alentar ahora y para un futuro no lejano quizás,—si la Providencia y los hombres no nos abandonasen en el camino,—con la esperanza de grandes cambios que podrían trasformar la actual Administración en un gobierno constitucional independiente, da á mi pequeño trabajo alguna actualidad, no precisamente para ilustrar á mis jóvenes compatriotas en ciertos principios del gobierno propio, sino para alentarles en esta clase de investigaciones y estudio, ya que serán indispensables en la gran obra nacional que se avecina y que tenemos todos que afrontar con decisión, sabiduría y responsabilidad.

TEODORO M. KALAW.

Manila, 12 de Junio de 1912.

NOTA:

En los ejemplares distribuidos con anterioridad, no aparece el *Estudio preliminar* del Sr. Adriático. Ello se debió á que este trabajo no pudo enviarse á la imprenta á tiempo. Por la misma circunstancia, no se menciona en el *Índice*.

BREVE ESTUDIO PRELIMINAR.

Dicen que el autor de *El Príncipe* preguntó si le era permitido á un particular dar lecciones á los que gobiernan, á lo que él mismo contestó que los que están en el valle pueden ver muchas cosas que no se perciben desde las alturas. Hemos querido recordar este pasaje de la vida de Maquiavelo, porque el título de la obra, á que sirven de prólogo estas líneas, nos ha sugerido análoga pregunta: ¿Le es lícito á un ciudadano de un pueblo que carece de Constitución propia exponer teorías constitucionales? La Historia nos da la respuesta siguiente: «la plebe romana nació sin Derecho y llegó á dictar leyes para el mundo.» Esto nos da á entender que el Derecho es la historia de los grandes obstáculos que han tenido que vencer los pueblos para poder realizar los fines inherentes á la vida: la plebe romana llegó á legislar para el mundo, porque no se conoce en la Historia otro pueblo que más fuertemente sintiera la necesidad de justas normas de conducta, por lo mismo que durante siglos tuvo que llevar á cuestas todo un mundo de sacrificios, sosteniendo cruentas luchas por el triunfo del Derecho.

Y no vale decir que el hombre, como ser de razón que es, nace con ciertas facultades inherentes á su naturaleza moral; porque todos sabemos que estas facultades á nada conducen, mientras quien de ellas está investido, no las ponga en ejercicio con debida voluntad, empleando cuantos medios estén á su alcance. Porque ¿qué vale afirmar que uno tiene derecho á la propiedad por la sola razón de que tiene derecho á la vida, si no despliega ó no sabe desplegar sus energías, proveyéndose de lo que ha menester y defendiendo lo que cree suyo contra todas las usurpaciones?

Un derecho que no se ejercita y defiende es ineficaz para el logro del bien: solo sirve para turbar la paz y tranquilidad del espíritu.

Pues bien, creemos que los filipinos estamos en las mejores condiciones para apreciar lo que vale y significa el Derecho. Posible es que no tengan valor científico nuestras nociones de lo justo y de lo razonable; en cambio nadie ha de poner en duda que sentimos y sabemos defender, cuando llega el momento, eso que llaman justicia y derecho. Cuanto hoy tenemos y disfrutamos en el orden social y político, lo hemos ganado removiendo obstáculos y orillando dificultades; la lucha es—dice Ihering—para el Derecho lo que el trabajo es para la propiedad. Primero, debe salir al escenario de la vida, el Derecho; después, se puede reglamentar su ejercicio. Por ésto creemos también que el autor de *Teorías Constitucionales* tiene títulos y motivos para publicar su interesante libro. Teodoro M. Kalaw, de quien el ilustre pedagogo Sr. Mendiola dijo en cierta ocasión que era un talento precoz—tenía entonces Kalaw diez y ocho años—ha sido discípulo en ciencias políticas y sociales del Profesor Calderón, de aquel que fué uno de los redactores de nuestra Constitución. ¿Que ni Calderón ni ninguno de sus contemporáneos y antecesores estudiaron Derecho Político y Constitucional en ninguna Universidad? Cierto: Calderón vivió en un tiempo en que la Ciencia Política estaba proscrita de las aulas; en que era crimen nefando la profesión de ideas sobre nacionalidad y Derecho Político. Pero quizás por ésto mismo, Calderón conservó impresa en su alma, durante y después del período revolucionario aquella para nosotros magnífica Constitución de Malolos. La Constitución no se escribe en las aulas ó en un ambiente de paz: la escribe la Revolución bajo el estampido de los cañones. No conocemos Constitución alguna que no se haya inspirado en las revelaciones de la conciencia popular ultrajada por un Gobierno arbitrario y despótico.

Los cañones de los dominadores no han logrado borrar nuestra Constitución, porque, mejor que en el Código, lleva vida perenne y está vigente en la conciencia de nuestro pueblo. No somos al presente nación soberana ó un Estado nacional: nuestro pueblo ha llegado ya á la mayor edad,

es capaz de ejercer todos sus derechos, así como de cumplir todos sus deberes para con todas las naciones libres; pero no le está ahora permitido cumplir con éstos, ni realizar aquellos en toda su plenitud y eficacia, porque, por causas completamente ajenas á su voluntad, está en el caso de una persona que está sufriendo la interdicción civil ó la *capitis diminutio.* ¡Feliz quien pudiera darle la libertad!—¿Será preciso que se sostengan nuevas y más enconadas luchas? La Historia de las nacionalidades es la historia de las más grandes guerras que han asolado y dividido la tierra. En realidad, nuestras luchas, lejos de cesar, son más intensas que nunca. No hemos hecho otra cosa que cambiar de campo de acción, de medios y táctica de combate. ¿Cómo hemos de dar tregua á la lucha cuando aún perduran las injusticias? Toda cesación de la lucha por el Derecho implicaría una completa renuncia á la vida nacional. Luchamos y siguiremos luchando por nuestros derechos, porque nuestros derechos son condiciones esenciales, esencialísimas, á la vida y al progreso de nuestro pueblo. Estamos luchando con hombres é instituciones incompatibles con el sentimiento nacional; pero luchas más difíciles todavía estamos sosteniendo con ciertas costumbres inveteradas, con ciertas tendencias reaccionarias y sobre todo con la ignorancia de las doctrinas políticas modernas. La Revolución tuvo, es verdad, fuerza bastante para abolir las instituciones del antiguo régimen; pero después de la borrasca, después de la tempestad político—social, todavía sobrevive algo anormal, algo anacrónico que solo el tiempo y el predominio de nuevas ideas y doctrinas pueden destruir por completo: eso que sobrevive es el espíritu de las antiguas instituciones.

Adviértese, sin embargo, que solamente encarnan en la vida las ideas y las doctrinas que se alimentan de realidades; no tenemos fe en la virtualidad de las ideas abstractas que la fantasmagoría mental, llamada Metafísica, va creando sacándolas de la nada. Las sociedades modernas no pueden ni deben ser gobernadas desde el rincón obscuro del gabinete de los sofistas: no se las gobierna más que por los poderes y fuerzas que surgen de sus propias entrañas.

Esto que acabamos de decir puede aplicarse á todas

las ciencias; pero especialmente se debe aplicar á la Ciencia del Estado. No hay que buscar fuera de la naturaleza humana las ideas madres que engendran los conceptos de Sociedad, Pueblo, Nación y Estado: estas palabras no significan en el fondo más que grados de desarrollo de una sola susbtancia que es el individuo. No se debe investigar, por tanto, el origen del Estado, prescindiendo de toda idea del individuo: de abstracción en abstracción se llega fácilmente á las más elevadas regiones de la idea en donde puede verse un trono en que solo Dios debe sentarse bajo el solio inmutable de su Majestad y Omnipotencia. Á la abstracción se debe el origen divino del Estado, mejor dicho, de los Estados modernos cuya existencia en la antigüedad era incompatible con la existencia jurídica de la personalidad del individuo. Para tener alguna idea razonable de las personas, hay que bajar del alto cielo de nuestras ideas, respirar la saludable atmósfera que circunda á la Vida y apreciar no solo las bellezas sino también las deformidades de la Creación. Entonces veríamos cómo los animales, faltos de razón, se reunen en rebaños ó manadas bajo el impulso del instinto y de la fuerza bruta; á diferencia de los hombres, seres racionales, que se reunen en sociedades y solo en sociedad viven bajo el régimen de la Ciencia y del Derecho. Quitadle al hombre su ciencia y su derecho y le habreis reducido á la mísera condición del animal. La Ciencia y el Derecho son condiciones esenciales á la vida humana.

Pero el Derecho nace y vive, como se ha dicho, merced á los esfuerzos de los individuos y de los pueblos: no viene ni se presenta por sí mismo. Por consiguiente, al pueblo filipino incumbe la realización efectiva y cumplida de lo que es su derecho. Hay que trabajar y luchar donde, cuando y como quieran que se realice el trabajo y se sostenga la lucha. Para el trabajo y la lucha son menester la energía y la voluntad; pero antes que nada es necesaria la posesión de las ideas de justicia y libertad. La revolución es considerada como el principal instrumento para la organización de los Estados modernos. No negamos el poder organizador de la Revolución; pero no hay que dejarse engañar, porque en la atmósfera política son frecuentes y funestos los espejismos. En toda revolución obran de consuno dos fuerzas formidables y recíprocamente ne-

cesarias: manos armadas é ideas que arman las manos. ¿Cuándo se arman las manos? Cuando las ideas del bien, de la justicia y de la libertad, habiéndose apoderado por completo de la conciencia popular, encuentran obstáculo en su camino. Existe indudablemente en el seno de la sociedad una fuerza incontrastable para la conquista del Derecho; lo que falta es que el pueblo tenga conciencia de su Derecho y de que éste le es tan necesario como el aire para sus pulmones. No es el miedo—se ha dicho—es la igno: rancia la que detiene á los pueblos. Á nuestro pueblo no le falta ciertamente valor para llevar á cabo grandes empresas. Él dió á conocer en 1896 y 1898 un buen número de héroes y mártires por la libertad.

¡Benditos y santos heroismos fueron aquellos! Pero ¿no triunfó nuestra Revolución? Toda revolución triunfa; quisimos destruir y destruimos el orden establecido entonces. Se predicó el evangelio de la dignidad y el honor; el instinto de conservación se puso al servicio de la razón; y entonces todos rivalizaron en el sacrificio de sus vida, á fin de poder vivir vida de nación libre. Resultado: hoy somos ya un pueblo dotado de una fuerte é inconfundible nacionalidad. El triunfo es del que lucha. Solo falta que esta personalidad nacional, en un ambiente de paz y de orden ó en el campo de la más vigorosa actividad, sea completa y definitivamente reconocida ante el Derecho. Es preciso que se predique el *Evangelio del Derecho*, de la misma suerte que en el pasado se predicó el *Evangelio del Honor Nacional*. Las ideas sobre organización política se encuentran en las altas cumbres sociales y están allí como dogmas de fé, alimentadoras no más de una vida contemplativa y estéril. Ya es tiempo de que desciendan al llano y tomen cuerpo y vida entre los ciudadanos. Por de pronto ya tenemos un magnífico libro, *Teorías Constitucionales*. Y es un libro que interesa en gran manera á todos los filipinos, ya que á todos interesa conocer las mejores formas de garantía de nuestros derechos individuales, conquistados á un precio inestimable, como lo son nuestros innumerables sacrificios. Existen en todas las librerías de la localidad muchas é importantes obras de Derecho Político y Constitucional; pero ninguna está escrita con nuestra sangre: hay que escribir con sangre las

ideas—dijo el filósofo—si se quiere que las ideas vivan é imperen en todas las conciencias. El Derecho es la vida, —se ha dicho—pero no una vida abstracta ó meramente contemplativa; sino una vida orgánica y activa. *Teorías Constitucionales* contiene todos los elementos esenciales y todos los fundamentos más sólidos del *Derecho Constitucional Moderno*, pero sobre todo contiene una interpretación científica de los hechos observados en el escenario de nuestra vida nacional.

Hemos dicho que interesa á todos; al estudiante, al hombre de gobierno, á los políticos y al público en general. Al estudiante, porque á la juventud estudiosa hay que hacerla comprender que el *self government* y la *democracia* deben ser el bello y noble idea de su vida, porque son el *alma mater* del Estado moderno. Al hombre de gobierno, al político, (con especial atención nos referimos á nuestros compatriotas) porque deben saber que el *self government* y la *democracia* por ser bases fundamentales de todo régimen francamente liberal, son y deben ser indivisibles; porque en el actual régimen entran tan solo en una mezquina proporción estos elementos de la vida política, vamos observando en la práctica que están en peligro constante los inalienablds *derechos del hombre*. La experiencia, casi diaria de los hechos indúcenos á creer que—apesar de hartarnos continuamente de gran cantidad de sustancia política—vivimos ayunos hasta de las nociones más elementales del Derecho Político. En medio del tumulto, de la infernal vocinglería callejera ó de plazuela, vemos á la incauta *democracia* ir, como quien dice, del brazo de la corrompida y desenfrenada *demagogia*; al insano *sectarismo*, cuando no al sórdido *egoismo* disfrazarse de nacionalista para embaucar á mansalva á las muchedumbres hablándolas taimadamente de unidad nacional, de igualdad de razas ó de comunidad de intereses, cuando en realidad no hace otra cosa sino quebrantar la unidad nacional, alentando el espíritu de bandería y sembrando el odio y la animadversión en los corazones de hermanos de raza, de origen y sobre todo de ideales y aspiraciones solidarias. En plena campaña electoral se nos ha ocurrido pensar, con harto dolor de nuestra alma, que así como

en cada plaza pública se organiza y celebra un *meeting* político, debiera también, al doblar de cada esquina, abrirse una escuela de Derecho Político, á fin de que sirviese de desagravio á los derechos individuales, ó de dique fuerte, opuesto al torrente desbordado de la pasión política, que amenaza arrancar de cuajo la planta del *self government*, joven aún y sin hondas raices en nuestro suelo. La Asamblea Filipina que es un á modo de arca santa en que se guardan nuestras venerandas tradiciones de vida nacional libre é independiente, la misma Asamblea Filipina es juguete y piedra de escándalo para los que haciendo política práctica creen que el temple de su alma de patriota ha llegado ya hasta el rojo del nacionalismo debido al calor de las predicaciones de nuestros demagogos irresponsables. Se desea y quiere que la Asamblea arda, si es posible, día y noche, en feroz contienda con la Cámara Alta, censure acre y sistemáticamente los actos de los demás poderes. Pero ¿con qué objeto? Esta actitud es hija de la ignorancia en cuestiones de Derecho Político y Parlamentario. Quieren que aquí suceda algo de lo que ocurre en algunos Parlamentos de Europa donde un discurso elocuente pronunciado con energía y en tiempo oportuno puede producir la caída de un ministerio ó provocar graves crisis; sin tener en cuenta que cada parlamento ó Cámara legislativa tiene un funcionamiento adecuado al tipo de organización que le corresponde.

Entre tanto, la juventud estudiosa, aturdida y asustada de la caterva de politicastros irresponsables, se pregunta: ¿A todo ésto conduce la Política? Para ser elemento perturbador del orden público ¿hace falta el estudio del Derecho Político? De esa barahunda de pasiones tumultuarias ¿ha de surgir la Soberanía Nacional? Esos grupos sociales que se injurian, amenazan ó riñen bajo el pretexto de ejercer ciertos derechos ó defender legítimos intereses ¿son los elementos integrantes del Estado Nacional? Los pensadores tienen el deber cívico y moral de inculcar en la tierna inteligencia de la juventud la idea de que en los pueblos verdaderamente libres la política es una verdadera ciencia del Estado, que no un innoble arte de medrar lamiendo con perseverancia los zancajos del gobernante y explotando con cinismo y descaro la ignorancia de las muchedumbres.

La Política práctica es arte que no puede ofrecer á la juventud agua dulce y cristalina que apague su sed acosadora por los estudios del Derecho: en el campo de nuestra política soplan aires corrompidos, deletéroes, que vienen de las regiones dominantes. Hay, por ésto, que conducir á la juventud filipina hacia la serena región de las ideas para que allí respire una atmósfera más pura y más saludable.

¡Qué fortuna la de los jóvenes de estos días! No solo encuentran propicio el ambiente al desarrollo intensivo de sus facultades; sino que además los elementos valiosos de la sociedad, afines y consolidarios, les abren camino, les comunican generosos estímulos y les dan facilidades, fundando escuelas y condensando en las páginas de un libro de texto clarísimo y metodizado las más elevadas y razonables concepciones acerca de la naturaleza, los fines y los medios de los pueblos que, avanzando, van camino del progreso del Derecho Constitucional. En nuestro tiempo ¡cuántas dificultades! Estudiar y hacer Política era lo mismo que buscar muerte segura é ignominiosa. Pero la juventud de ahora, por ley de la compensación, tiene delante de sí el tremendo peso de una abrumadora responsabilidad. Aquellos compatriotas nuestros que en la anterior dominación, sin haber cursado los estudios de Derecho Político, llegaron á escribir una magnífica Constitución hicieron, más que cumplir con su deber: fueron verdaderos héroes en la dura lucha intelectual por la conquista del Derecho. Mas ¿qué se diría de esta juventud de ahora, si el día de mañana, llegada la suprema crisis de la Patria, no supiera dar una plumada para consignar, de manera clara é inequívoca, la voluntad de la Nación en algún Código fundamental que, al mismo tiempo que organice de modo eficaz los poderes superiores del Gobierno, deje también sólidamente garantida la libertad del ciudadano? Tal decepción sería una verdadera calamidad nacional.

Afortunadamente, á poco que se esfuerce nuestra juventud estudiosa, podrá dignamente cumplir con el deber que la impongan los más caros intereses del pueblo en lo porvenir. Allí están, pueden verse en *Teorías constitucionales* los magníficos y fuertes elementos para una Repú-

blica, francamente democrática ó simplemente representativa; pero siempre sobre las bases indiscutibles de las libertades individuales. El autor ha tenido el feliz acierto de exponer las diversas teorías que hoy día luchan entre sí por el predominio en el campo de la Ciencia Constitucional, al tratar de las fundamentales cuestiones relativas á la naturaleza del Estado, las formas del Estado, los fines del Estado, la organización del Gobierno, etc. El autor no hace ninguna recomendación á favor de ésta ó aquella teorías; sino que las deja á la libre apreciación de los alumnos—para quienes está dedicada la obra—por entender quizás que el ejercicio de esta nobilísima facultad del hombre es la primera lección, pero lección eminentemente práctica, que hay que imbuir en el espíritu del alumno de Derecho Político y Constitucional. Para algunos la libertad de conciencia ó religiosa es la quinta esencia de todos los derechos individuales. No estamos conformes: la conciencia jamás ha de estar libre mientras la razón no goce, mediante el auxilio de la ciencia, de los beneficios de su propia libertad.

En el orden de exposición de las teorías descúbrese el pensamiento político del autor, pensamiento que sirve de espina dorsal á todas las ideas y doctrinas, propias unas y originales otras, que el autor aporta á su obra, combinando unas con otras en una trabazón fuertemente científica. Así, las teorías van ocupando en el texto el lugar que á cada una corresponde, según se aproximan ó alejan de la idea fundamental del Estado. ¿Cual es esta idea fundamental, típica? La de que el Estado es «aquella sociedad ó conjunto de individuos que ejerce la soberanía política, definiendo el Derecho...» Tal vez sea aventurado asegurar que esta idea es originalísima ó personal de Kalaw; no, no lo aseguramos, hoy día en que ninguna idea es patrimonio de nadie; pero esta idea, extraída de muchos autores notabilísimos, ha alcanzado tal grado de asimilación en el privilegiado cerebro del joven profesor de Derecho Político que parece vivir en él, en su cerebro, la vida orgánica de su substancia gris; pues, como puede observarse en todo el curso de la obra, dicha idea-madre parece desempeñar el papel de *polarizador*—permítasenos esta palabra—de los ma-

teriales científicos é históricos que entran en la composición de la obra. Es que á Kalaw le sucede lo que á Montesquieu, de quien se cuenta que mientras escribía el *Espíritu de las Leyes* tenía puesto su pensamiento en la Constitución inglesa, no obstante vivir en un ambiente saturado de mortífero despotismo. Pero la Constitución inglesa no es, ni con mucho, el arquetipo constitucional del ilustre compatriota nuestro: es la Constitución norte-americana, como lo evidencia el hecho de que á pesar de resolver él las cuestiones siempre con criterio propio refuerza de cuando en cuando sus disquisiciones con citas de importantes decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos en materia de contitucionalidad de las leyes. Y tiene razón, creemos, el profesor Kalaw; porque si bien Inglaterra puede ufanarse de haber sido la cuna de la Democracia norteamericana, todavía se mece holgadamente en esa cuna secular una importante institución político-social incompatible con la verdadera y legítima Democracia, que no puede tolerar la supervivencia de las castas coronadas, así se parapeten ellas en el baluarte de la monarquía constitucional: no puede existir la verdadera *democracia* donde haya prerrogativas y privilegios ó por lo menos hombres que aspiren á poseer estos atributos del régimen monárquico. Pero profesada la doctrina pura de la democracia, y llevada hasta sus últimas consecuencias, parecería natural que el autor tuviera preferencias por la Constitución francesa, de modo que el espíritu de ésta fuese el que se revelase, leyendo uno como entre líneas las serenas y prudentes páginas de *Teorías Constitucionales*, sobre todo si se tiene en cuenta, como dato histórico é indicador del medio ambiente: primero, el hecho de que en el período álgido de la Revolución, en Bakoor, Cavite, se repartieron con abundante profusión hojas impresas en que se propagaba por todos los vientos y en todas las esferas sociales la *declaración de los derechos del hombre*; y segundo, el hecho no menos importante de que la Constitución francesa casi fué escrita sobre un promontorio de cadáveres de la realeza, de la nobleza, de la Corte y de la privanza palaciega, como si con ello el pueblo francés quisiera dar ante el mundo sobrecogido de

terror testimonio fehaciente é irrevocable de su odio mortal y profundo á todas las castas privilegiadas, á fin de que nunca más fueran conculcados los inalienables derechos del hombre. Todo ésto es cierto. Es más, la Revolución francesa es ascendiente legítima y en línea recta de la Revolución filipina, en cuanto una y otra eran revoluciones de carácter eminentemente social, si bien las dos tuvieron, por modo inevitable, trascendencias políticas. La *declaración de los derechos* tiene méritos indiscutibles: fina factura literaria, mucha dosis de patriotismo y gran aparato filosófico. Pero el espíritu observador de Kalaw no se aviene fácilmente á las vaguedades del pensar ni las influencias del buen decir: Kalaw no ha querido inspirarse en la Constitución francesa, porque ésta no fué más que la concreción de las ideas enciclopédicas que á manera de impetuosas corrientes inundaban el suelo francés, animadas y revueltas por el soplo pernicioso del *pacto social*, del que nos ocuparemos más tarde con alguna extensión.

Es de gran interés, repetimos, para todos los filipinos el estudio del libro *Teorías Constitucionales* sobre todo ahora que no se caen de nuestros labios las seductoras expresiones de *soberanía popular* y *soberanía nacional*, como si, poseidos de alguna visión profética, viéramos á través de las negruras de nuestro horizonte político-social el advenimiento del sol de la Justicia y Libertad nacional. Pero ¿quién es el sujeto ó donde reside esta Soberanía que, proclamada por la Revolución, está ahora consagrada en las Constituciones modernas? Kalaw en muy pocas palabras nos dá idea clara de cada una de estas soberanías. Veámoslo: La Soberanía popular reside esencialmente en el individuo: pertenece á cada individuo sin distinción de clases. *Todos los individuos son igualmente soberanos*. Razón tiene Kalaw al reducir á menudo polvo esta teoría que solo es buena para organizar una revolución; pero muy mala para organizar un Estado de Derecho. Á ver quien manda á quien, si todos somos igualmente soberanos. No: el *pacto social* es un absurdo que obtuvo algún bien para la Humanidad, aunque puede también proporcionarla muchos males.

Por el influjo que ejerció en el progreso de las cien-

cias jurídicas el *pacto social* se parece á las hipótesis ó teorías que sirvieron como de luz y guía en la investigación de los fenómenos físicos, teorías é hipótesis que, sin embargo, jamás obtuvieron la aprobación definitiva de la Ciencia. El Pacto Social sirvió para despertar en las muchedumbres, sedientas de justicia, la conciencia que tienen y deben tener siempre de sus derechos, conculcados durante siglos de iniquidad por los grandes tiranos que, engañados ó engañadores, se creyeron *escogidos por Dios* para oprimir á los pueblos. Conseguido el fin, ésto es destruidas las instituciones seculares de origen divino y conscientes ya los pueblos de su misión, puede ahora el Pacto pasar al registro de las grandes aberraciones de la inteligencia y de la voluntad: el Pacto es, como oportunamente observa Kalaw con Jellinek, «la enagenación de los derechos del individuo á la Sociedad: el individuo no conserva para sí un átomo de derecho en cuanto entra en el Estado.» El Estado que surge del Pacto es una entidad abstracta; un Estado que, siendo como es reunión de hombres que han de realizar el Derecho, no permite que en su seno se conserven y desarrollen por su propia iniciativa y actividad las individualidades que lo han creado. Así y todo, los demagogos de oficio ó de ocasión pueden encontrar en el Pacto su filosofía demoledora: del Pacto al anarquismo no hay más que un paso.

Mejor que la *soberanía popular* es la *soberanía nocional* porque, por rara paradoja, la primera, la popular, es la que precisamente atenta á los derechos del pueblo; al paso que la Soberanía Nacional se cree que reside verdaderamente en el pueblo, «considerado, no como suma numérica de voluntad sino como un todo jurídico, como una sociedad que realiza el Derecho y que, al ejercer la Soberanía, lo hace sin separarse de, antes bien siguiendo, las reglas de Derecho que el poder constituyente ha formulado para observancia de la misma comunidad....»

Es soberano el Estado en cuanto es la reunión de ciudadanos que ejerce la *soberanía* definiendo el derecho. Esta Soberanía es para la sociedad ó nación, como la plena capacidad legal es para el individuo; es decir, que el concepto de la soberanía da á entender que la Nación ó Sociedad ha llegado á tal grado de desarrollo que

siente, piensa y quiere como una persona mayor de edad. Lo Sociedad ó Nación que en tales condicioues de capacidad se encuentra es consciente de su personalidad y de todos los derechos á ella inherentes: y tiene que ser soberana, ésto es, dotado de un poder omnímodo ú omnicomprensivo: primero, porque hasta ahora no se concibe una organización más perfecta ni más completa que la del Estado de Derecho; y segundo, porque dentro de un Estado no existe, no debe existir un poder que pueda limitar el poder de ese Estado. Abraza en su organización todas las personas, naturales ó jurídicas, en el sentido de que todas estas entidades están sometidas al poder del Estado, no precisamente de un modo absoluto ó absorbente, sino únicamente por la necesidad moral que tienen de un común régimen jurídico.

Pero la concepción del Estado—en los términos indicados—tiene mucho de ideal. Parece estar influida por la teoría espenceriana, según la cual á medida que la sociedad avanza en cultura y civilización se van fundiendo de tal modo los elementos sociales é individuales que llegan á formar por completo los tejidos y los miembros del organismo total llamado sociedad, nación ó Estado, llegando también, por esta razón, á tener una conciencia colectiva. Claro es que la sociedad no ha llegado ni con mucho á ese grado hermosamente ideal de desarrollo. La hipótesis de la fusión ó refundición de organismos parciales en una organización total puede abrir camino á la teoría de la soberanía popular, porque en último análisis implica la absorción de la personalidad individual. Por cierto que los pensadores van presintiendo el peligro, y se adelantan á conjurarlo iniciando la tendencia á establecer notables diferencias entre el Estado y la Sociedad, procurando que la actividad del primero no absorba ni abarque por completo las actividades parciales, que en la sociedad viven y se desarrollan, y determinando á este fin la vida del Estado con sujeción á su propia Ley, que es la ley del Derecho.

La teoría que nos parece nueva é interesante es la de la *Soberanía de las clases directoras*. Vamos á examinarla: «la soberanía no reside en el pueblo, bien organizado y menos como un mero conjunto de voluntades individua-

les....Lo real, lo verdadero en el ejercicio de la Soberanía, es que ésta reside de un modo efectivo en aquellos grupos sociales ó en aquellas personas que, por su preparación, por su cultura, por los intereses que representan y por su carácter representativo, dirigen en su momento dado á las comunidades locales y son consideradas como las verdaderas columnas en que se asienta el edificio de la opinión pública.» Como si el autor presintiera la crítica que merecería de los espíritus suspicaces la idea de atribuir la soberanía á las clases directoras, se resuelve á salir al encuentro de las dificultades con una atinada observación. «No se confunda—dice—la aristocracia, siquiera la aristocracia de los inteligentes, con la soberanía de las clases directoras. Caracteriza á esta doctrina un espíritu de representación, siempre de los intereses generales.. Se cree que no todos comprenden los problemas de gobierno envueltos naturalmente en toda función de sufragio. El hecho de dar oportunidad, con el sufragio, á muchos para intervenir en la solución de estos problemas cuando no los comprenden sino de oídas, gracias á la predicación de los *leaders* es un reconocimiento: 1.o de los directores y 2.o de los dirigidos.—¿En cuál de ambos reside efectivamente la soberanía? En las masas directoras—se contesta—no precisamente por su inteligencia ó riqueza—anuque estos elementos entran en mayor grado—sino porque ciertas personas se constituyen en un momento dado en elementos representativos de la conciencia popular.

Hemos transcrito literalmente casi toda la parte expositiva de esta teoría, que nos parece completamente nueva, anuque el autor, con la modestia que le honra y distingue, parece atribuirla á *algunos*. Creemos que la *Soberanía de las clases directoras* es la realidad, así como la *Soberanía nacional* es el ideal. Ésta es la fuerza centrífuga; aquella, la centrípeta del mundo social y político. Estas dos fuerzas no se repelen, sino que, por el contrario, se completan y armonizan.

La *Soberanía de la clases directoras* es una teoría basada en los hechos observados en muchas partes; pero especialmente entre nosotros. El autor al formular su teoría no ha hecho más que cumplir el deber que tienen los cultivadores de la Ciencia: conocidos los fenómenos, en su uni-

dad y variedad, hay que formular la ley que los regula. La teoría está, además, de acuerdo con la doctrina del *Self Government*, por cuya virtud todos los elementos de organización de una sociedad conviven armónicamente en el Estado, conservando cada uno el valor y la importancia que le corresponden. Si supusiéramos, por un momento, que todos y cada uno de los individuos y grupos sociales tienen exactamente igual valor é importancia, tendríamos que afirmar y concluir que la *Soberanía* tiene que ser nacional, ó residir en el *Todo Social* organizado para la realización del Derecho. Si, por el contrario, admitiéramos, como no podríamos menos de admitir, que no todos tienen igual valor é importancia—porque seguramente debe de haber alguna diferencia entre un mero labriego y un ingeniero agrícola—tendríamos también que admitir que unas clases sociales influyen más ó menos que otras con respecto á las demás. ¿Qué esta teoría de la soberanía de las clases directoras abriría camino á la reacción aristocrática? Según y cómo. Existe en el seno de las sociedades moderna una fuerza capaz de nivelar y poner en equilibrio á los diversos elementos sociales: es el sentimiento de la libertad. Mientras exista y se practique la libertad, las clases directoras no podrán ni restaurar la aristocracia ni instaurar la oligarquía. Cuando las clases directoras predican ciertos principios y doctrinas, dentro del orden y de la legalidad, y la masa popular las escucha, aceptando ó rechazando proposiciones, ó recomendaciones, entonces puede decirse que unos y otros practican de manera adecuada el *Self Government*, por lo mismo que cada cual no hace más que emplear ó *gastar su propio valor*. El intelecto—dice Ward—no es por sí mismo una fuerza, es solo guía y los deseos colectivamente considerados constituyen el agente dinámico del mecanismo social. Ni la ciencia ni el Derecho pueden abolir lo que la naturaleza ha instituido. La experiencia nos demuestra que la inteligencia es y ha sido el elemento organizador por excelencia. "Si un pequeño número de individuos—dice el citado autor—puede pensar y actuar según el propósito común, un número mayor puede hacerlo también, y no hay porque limitarlo, hasta que abarque la totalidad de un pueblo. Si semejante organización tiene como único objeto el bien de sus

miembros en general, se convierte por tal modo virtualmente en el gobierno."

Se teme, como queda indicado, que esta teoría venga á sancionar ó instituir el *caciquismo* y la *demogogia*. Los que tal afirman pueden tener ó no tener razón, según los casos, En un pueblo completamente ignorante, el caciquismo y la demagogia no solo serían posibles, sino hasta necesarios é inevitables bajo cualquier régimen, haya ó no haya Constitución. Los regímenes y constituciones no forman á los pueblos; sino que los pueblos redactan sus constituciones; ó dicho de otro modo, las constituciones se hacen para los pueblos y no los pueblos para las constituciones. De ahí el dicho, vulgar: cada pueblo tiene el gobierno que se merece.

Estas consideraciones nos llevan, como de la mano, á dar alguna idea de las opiniones que en *Teorías* se exponen acerca de los *Fines del Estado*. En realidad, es materialmente imposible recopilar en un libro de texto la inmensa diversidad de opiniones que hay sobre esta importantísima cuestión; la diversidad se debe al hecho de que cada autor ó tratadista estudia con especial atención é interés los fines que ha realizado y viene realizando el Estado en que vive; y lo que es más al proponer ó insinuar que tal ó cual fin ha de corresponder á los Estados, suelen tomar por conveniente punto de vista aquel que mejor sirve á los intereses personales ó de clase, lo cual nada de extraño tiene, cuando se considera que en opinión de los sociólogos el *Altruismo* tiene su base en el *Egoismo*.

El autor ha recogido en su obra las opiniones de los autores más renombrados, y por lo menos muy en boga entre nosotros, á saber, Schulze, Holtzendorff, Held, Adams Smith, Leroy Beaulieu y Burgess. No vamos á dar cuenta de todas y cada una de las opiniones de estos sabios, porque ésta es tarea que está cumplida en la obra. ¿En favor de quien están las preferencias del autor? Ya lo hemos dicho: él no recomienda formal ó explícitamente á ninguno: pero es posible que la generalidad de los lectores esté con nosotros en aceptar la luminosa teoría de Holtzendorff. En realidad, el fin primario ó principal del Estado es el fin de potencia. En el estado actual de la civilización se deben presuponer en un Estado el fin de

la libertad ó el derecho individual y el fin de cultura social; porque estos dos fines son condiciones indispensables en la organización política de las sociedades modernas; y precisamente se organizan en forma de Estados las sociedades á fin de que los derechos á la libertad, al progreso y al bienestar tengan una más firme y sólida garantía, garantía que el Estado no puede prestar mientras no realice al fin de potencia. Para que los ciudadanos puedan desenvolver libre y eficazmente sus facultades deben ante todo contar con la seguridad del Estado, así en el interior como en el exterior. No hemos de exigir del Estado que tenga iniciativa y dirección en todo cuanto se relaciona con la cultura y el progreso del pueblo. En estos asuntos la actividad del Estado debe comenzar donde termina la actividad del indivíduo. De otro modo, estarían en peligro el *self government* y la *democracia*, bases principalísimas sobre que descansan los Estados modernos. Hay que armonizar ante todo el fin del Estado con los fines individuales y sociales, teniendo muy en cuenta que el Estado es medio para la realización del fin jurídico de la sociedad. La Historia y la Filosofía están acordes en asignar al Estado el poder de protección y garantía para todos y cada uno de los intereses que en la sociedad se encuentran. La Historia de las nacionalidades nos demuestra que la actividad del Estado se aplica ante todo y sobre todo á asegurar y fortalecer su potencialidad á fin de que en el exterior sea reconocida y respetada su personalidad que hagan en lo posible innecesarios los aparatos de fuerza sin dejar de asegurar á cada indivíduo y grupo social el libre ejercicio ó desenvolvimiento de sus respectivas actividades. Un Estado débil, ó de ínfimo grado de potencialidad, es el más necesitado de hacer uso con frecuencia de las fuerzas materiales, sobre todo en el interior y es, por ésto, el menos apto para cumplir el fin de cultura social.

Por la concatenación de las ideas que están expuestas y desarrolladas en el libro después de haber expresado nuestra opinión sobre la naturaleza del Estado, la Soberanía y fines del mismo, debiéramos también emitir nuestro juicio sobre las teorías relativas á la naturaleza, organización y funciones, siquiera las más fundamentales del Gobierno, si no nos cohibiere la consideración de que

este prólogo vá rebasando ya con mucho sus naturales y convenientes límites. Basta á nuestro propósito afirmar aquí que el concepto que en el texto se da acerca de Gobierno es una deducción estrictamente lógica del concepto del Estado; el Gobierno no es más que el organismo social que ejerce la autoridad del Estado. No hay, por consiguiente, manera de confundir Estado y Gobierno; y, por cuanto, el Estado se soberano, natural y lógico es que la actividad del Gobierno se ejerza y desenvuelva para afianzar la estabilidad de la soberanía del Estado, porque de esta estabilidad depende originaria y principalmente la propia estabilidad del Gobierno. ¿Cuáles son, por tanto, los principios que rigen la actividad y los fines del Gobierno? Los autores del Derecho Político, que antes de ahora conocíamos, no señalaban más que dos ó tres principios: principio de autoridad, principio de fuerza y principio de justicia. El Profesor Kalaw, consecuente con su doctrina fundamental acerca de la naturaleza del Estado moderno, que es ante todo de Derecho y debe de ser Nacional, añade otros elementos más de buen gobierno, á saber: el consentimiento de los gobernados, interés en las cosas públicas y una opinión pública inteligente. Á nuestro juicio, Kalaw ha conservado los tres primeros principios de un lado por respeto á la tradición histórica, y de otro por reconocimiento á la supervivencia en las sociedades modernas de los usos, prácticas y creencias que tan en boga estuvieron en la Edad Media. Porque es evidente que si solo es legítimo el Gobierno cuyo poder dimana del consentimiento de los gobernados, huelga hablar de los principios de autoridad, de fuerza y de justicia. El pueblo no ha de discutir la autoridad que él mismo ha delegado en el Gobierno por mediación del Estado; ni ha menester de fuerza que le obligue á hacer ó dejar de hacer lo que en su propio interés le propone su delegado. En cuanto al principio de justicia creemos que no hay criterio más autorizado ni más autoritario que la opinión pública inteligente.

Y ¿qué hemos de decir con respecto á los elementos integrantes de la parte dogmática de las constituciones, ó sea la relativa á los derechos individuales? Las doctrinas que el autor expone sobre Igualdad y Libertad tienen que

ser, por la fuerza de la Lógica, fundamentalísimas. La libertad y la igualdad individuales son dogmas incontrovertibles en el Derecho Constitucional. En el estado en que hoy se encuentra la Ciencia Política, puede aceptarse cualquier forma de Estado ó de Gobierno á condición de que sean respetados y mantenidos los inalienables derechos del Hombre. Vivimos en tiempos más felices, en que ya no es posible reconocer á las naciones ni á los Estados una personalidad más caracterizada que á los individuos. El Estado abarca en su seno todas las actividades que en diversas esferas viven y funcionan en la sociedad, nada más que porque esas actividades necesitan, por razón de su propia naturaleza, un régimen de Derecho. El Estado, viva imagen del Hombre, realiza un fin esencialmente jurídico. El Estado dirige ó tiene que dirigir su actividad al cumplimiento de su propio fin (ante todo de potencia); pero no de cualquier modo; sino yendo por sendas de razón y justicia.

Cuanto va dicho puede ser considerado como una simple relación de las impresiones que ha producido en nosotros la lectura de la obra *Teorías Constitucionales.* Podríamos decir algo más, pues la obra se presta á muchas consideraciones, pero nos hemos limitado á examinar y exponer las cuestiones más fundamentales, las que forman por decirlo así el contenido especial ó la materia propia de la *Ciencia Constitucional.* No hay necesidad de hacer mención de la abundantísima colección de materiales que podríamos apreciar como apropiados para el doctorado y ornamentación de la obra científica. Quien lea con atención y estudio *Teorías* podría dar después razón ó informe sobre cualquier objeto, materia ó institución del Derecho Constitucional. Solo ese detalle es ya suficiente recomendación de la obra para los alumnos de Derecho Político. Se sabe que en nuestras librerías pueden adquirirse obras interesantísimas, unas de carácter fundamental como las de Posada, Sta. María, Bryce, Burgess y Holtzendorff; y otras elementales como las de Colmeiro y Sanzenetti; pero, no hay ninguna que como *Teorías* contenga en un solo volumen todos los elementos materiales de que tratan ó debe tratar la Ciencia Constitucional. En punto, por consiguiente, á conocimientos puramente mate-

riales puede decirse que *Teorías* es más comprensivo que todas y cada una de las obras de su género, conocidas entre nosotros ó existentes en nuestras bibliotecas y en las librerías de la localidad. Pero mayores ventajas aún, si cabe, ofrece *Teorías* á los alumnos desde el punto de vista técnico. Es un manual ó libro de texto en cuanto por virtud del método mixto el alumno puede clara y fácilmente satisfacer las exigencias de cualquier programa sobre «elementos de Derecho Constitucional». Esto no quiere decir que la obra no sea capaz de estimular las energías mentales de los alumnos aprovechados, en orden á llevar á cabo estudios fundamentales ó practicar amplias indagaciones filosófico-históricas. Cada número de un capítulo puede dividirse en dos partes: la *Primera*, caracterizada en su forma tipográfica por renglones separados por doble espacio, y, en su exposición doctrinal, bajo un método que tiene algo de dogmático; ésta circunstancia obedece á ciertas miras de orden pedagógico. La *Segunda*, caracterizada en su forma también tipográfica, por renglones separados por simple espacio; y, en su fondo, por una tendencia marcadamente exagética y hasta histórica en algún respecto, siquiera todo ello se realice dentro de los estrechos límites de la obra, dedicada especialmente, como ya se ha dicho, á la juventud escolar.

Pero, *Teorías*, sea por su objeto material, sea por su contenido esencial, ó también por el plan y el método de desarrollo que en él rigen, hubiera exigido muchos y grandes volúmenes, á no haber sido por la admirable concisión de estilo que tanto avalora el mérito intrínseco de la obra. Es que Kalaw está dotado de un espíritu maravillosamente analítico, por cuya virtud extrae con suma facilidad la circunstancia ó fondo esencial de las obras más fundamentales que contribuyen á su *Teorías Constitucionales*. Holtzendorff, por ejemplo, emplea cerca de cien páginas, distribuidas en cuatro capítulos, en la discusión y estudio de las teorías sobre los fines del Estado; en cambio Kalaw, tiene bastante con diez páginas de un solo capítulo para dar á conocer no sólo cuanto en sustancia ha querido exponer sobre la materia el sabio Holtzendorff, sino también las opiniones de otros autores no menos notables, tales como Adams Smith y Von Held.

Lo mismo hay que hacer notar sobre la teoría del Es-

tado y de la Nación. En esta materia Kalaw y Burgess están en la proporción de diez por ciento, desde el punto de vista expositivo: nosotros creemos que el mérito intrínseco de una obra está en razón inversa de su volumen. Esto no quiere decir de ningún modo que regateamos los reconocidos méritos de autores tan celebrados como Holtzendooff y Burgess; por el contrario, les rendimos tributo de aprecio, consideración y hasta de gratitud, porque han con sus obras aunque sin querer, marcado buena orientación á nuestro distinguido compatriota. El principal mérito de Kalaw está en haber revelado un fuerte y sano sentido crítico que le permite hacer una selección valiosísima, por lo acertada, de las ideas y teorías sobre las materias de que trata su obra. *Teorías* contiene material nuevo, de propio cuño, que el autor procura disimular en gracia á su modestia; pero aunque no hubiera nada original, la obra, tal como está, es sin duda alguna, el primer peldaño de la escala que asciende á la mansión de los sabios. El trabajo de esmerada selección á que nos referimos indica que en el cerebro del autor hay un foco de luz clarísima é intensa que le permite ver el fondo de las complicadas cuestiones que él examina.

Si es cierto, como lo es, que nuestro juicio responde á las cualidades exterior é interna de la obra, creemos que alguna razón nos asiste para esperar que nuestros Colegios y Academias de Derecho, por su propio interés, y, sobre todo, por el interés que todos debemos poner en la realización y consolidación práctica de nuestros ideales y aspiraciones de nación soberana, han de dignarse enriquecer su plan y cuadro de asignaturas mediante la aceptación y vigencia en sus aulas de Derecho político, de la por todos conceptos recomendable obra, *Teorías Constitucionales*.

Hay que hacer Patria propia con propios elementos de vida y de organización, porque solo así se puede fundar y organizar un Estado verdaderamente nacional.

MACARIO ADRIÁTICO.
C. de la Real Academia Española.

CAPITULO I

NOCIONES GENERALES

Idea de la Constitucion.—La moderna Constitucion.—Elementos que integran una Constitucion.—Origen de la Declaracion de Derechos.—Poder constituyente y poder constituido.—Constitucion escrita y Constitucion consuetudinaria.—Origenes de las Constituciones escritas.—El Derecho Constitucional.—Leyes Constitucionales y Leyes ordinarias.

IDEA DE LA CONSTITUCION

Todo pueblo está regido por un Gobierno. El Gobierno reconoce siempre, sobre todo en la época actual, algunos principios y prácticas fundamentales, habitualmente observados, y á los cuales tiene imperiosamente que amoldar su conducta y funcionamiento. Es imposible prescindirse de estos principios y de estas reglas fundamentales porque el hombre es racional, y toda sociedad, y mayormente la sociedad política, persigue determinados fines y se asienta sobre el orden y la paz, mediante la realización del Derecho.

Al conjunto de estos principios ó leyes fundamentales, á veces dispersos, á veces reunidos en un Código, á veces manifestándose en una forma escrita, á veces en forma de prácticas habituales, se da el nombre de *Constitución*.

El concepto de la *Constitución* tal como queda establecido en los párrafos anteriores, creemos que puede aplicarse en cualquier país y en cualquiera época de la historia política de la humanidad.

En la época presente, sin embargo, desde la conquista y el pleno reconocimiento de los derechos individuales, el concepto de la *Constitución* se ha limitado en

gran manera. Ahora se dice que la *Constitución* es un documento solemnemente redactado y promulgado por los legítimos representantes del pueblo en su capacidad soberana, con el propósito de establecer reglas fundamentales de Gobierno y promulgar, especificar y robustecer los derechos del individuo y las garantías necesarias á esos derechos.

La Constitución es la ley que rige los actos del Gobierno y la que el pueblo puede invocar para dejar sin valor dichos actos si contravienen á ella. (*Grimke*).

La Constitución es la voluntad suprema, permanente y fija de un pueblo en su original é ilimitada capacidad soberana en la cual se determinan las condiciones, los derechos y los deberes de cada individuo de la comunidad. (*Pheobe v. Jay 1. III* (*Beese*) *268, 271.*)

La Constitución es aquel Código de reglas y máximas, de acuerdo con las cuales los poderes de la soberanía son habitualmente ejercidos, y sus disposiciones son las reglas de conducta para aquellas ramas del Gobierno que ejercen el poder soberano. (*State v. Griswold, 34 Atl. 1046, 1047, 67 Conn, 290, 33 L. R. A. 227.*)

La Constitución es la voluntad soberana, original, *escrita*, del pueblo, obrando en su más alta capacidad, creando y organizando las formas del Gobierno, designando los diferentes departamentos, y asignando á éstos sus respectivos poderes y deberes, y obligándoles que actúen dentro de sus respectivas esferas. (*State vs. Cox, 8. Ark, 436.*)

La Revolución ha determinado, por consiguiente, el concepto de la *Constitución*, por medio de los siguientes caracteres: como una limitación del poder del Gobierno y como un reconocimiento de la libertad del ciudadano.

LA MODERNA CONSTITUCION

Con motivo de los progresos realizados en la ciencia constitucional, el concepto de la Constitución ha quedado todavía más restringido. Ahora la Constitución es sola y exclusivamente un Código escrito y promulgado por los legítimos representantes del pueblo, conteniendo las partes integrantes de que hablaremos más adelante, y reflejando en su más legítimo sentido el deseo y las aspiraciones populares en el tiempo en que se redactó la Constitución y hasta que otras circunstancias ordenen su reforma.

La forma codificada se considera como esencial. Si en adelante el pueblo quisiese añadir otras disposiciones, entonces se provocará la reforma constitucional en vez de formular otras leyes constitucionales.

Se ha discutido bastante la cuestión de si las Constituciones deben ser reformables ó no. Algunos sostienen el criterio de que siendo la Constitución, el Código de principios fundamentales por los cuales se rige el Estado Nacional, parecerá mejor que tenga aquel carácter de permanencia y eternidad que naturalmente debe dar á la vida del Estado la estabilidad necesaria. Claro es que esta teoría no puede predominar en los tiempos actuales. Es imposible que una generación pueda preveer las necesidades y las condiciones de las venideras; si, como ha dicho muy bien Cooley, la soberanía última reside en el pueblo, y es el pueblo el que legítimamente tiene derecho á votar por sí, ó por sus legítimos representantes, la Constitución, no será dable afirmar que la voluntad popular sea la misma en todos los tiempos; antes al contrario, lo más corriente es que esa voluntad cambie ó vaya cambiando periódicamente según las circunstancias y el modo de ser de las personas, y en esto se funda precisamente la periodicidad del sufragio: en que el Gobierno sea el reflejo de los movimientos periódicos de la opinión. Además, la irreformabilidad de la Constitución significaría la infalibilidad de los que la redactaron, lo cual es absurdo.

La Constitución de 1791, (la de Francia) que duró tres meses, prohibía que se reformasen ni tocasen sus artículos antes de veinte ó treinta años, y sin embargo la nación ha tenido en ese tiempo cinco Constituciones y nueve gobiernos. *Cuando se quiere sujetar á un pueblo se le conduce á hacer una revolución contra sí mismo y á derribar la Constitución que ha fundado.* (*Laboulaye*).

Respecto á los procedimientos de reforma constitucional, varían mucho según los Estados, no solamente desde el punto de vista de la intervención de la conciencia popular sino también desde el punto de vista del mismo órgano que se constituye entonces en poder constituyente. Existen, en general, como ha dicho ya Posada, tres tipos de reforma constitucional: uno es cuando para la tal reforma se necesita la consulta pública y la reunión de poderes constituyentes distintos de los poderes legislativos ordidarios, por ejemplo, el procedimiento norte-americano; el otro es el que confiere á las mismas Asambleas Legislativas el derecho á actuar como Asambleas Constituyentes, empleando para el caso procedimientos especiales, por ejemplo, Francia, según las Leyes Constitucionales de 1875; y el tercero lo componen aquellos Estados que no han adop-

tado disposición alguna sobre la reforma constitucional, como por ejemplo, Inglaterra, que, como se ha dicho, tiene muy poca parte de su Constitución escrita y que no distingue los períodos ordinarios de los constituyentes.

ELEMENTOS QUE INTEGRAN UNA CONSTITUCION

Hay dos partes esenciales en una Constitución moderna: aquella que organiza los poderes públicos superiores del Estado, y se llama *parte orgánica;* y aquella que declara los derechos y las libertades del ciudadano dentro del Estado, y se llama parte *dogmática* ó la Declaratoria de Derechos.

Además de estos puntos esenciales en una moderna Constitución, se cree que deben figurar también disposiciones sobre otras materias no menos esenciales, por ejemplo: la demarcación de los límites del Estado, las referentes á educación, milicia, impuestos y rentas, deudas públicas, gobierno local, prisión y hospitales, agricultura, *impeachment* y el método para la reforma constitucional.

Bryce, al analizar las diferentes Constituciones de los Estados particulares de la Unión norte-americana, dice que una Constitución normal debe contener cinco partes: la división de los límites del Estado, la llamada Declaración de Derechos, la organización del Gobierno, ciertas disposiciones sobre algunas materias importantes y por último, la forma ó el procedimiento por el cual se debe someter al pueblo la misma Constitución para su aprobación ó desaprobación ó también para su reforma ó no. Adolfo Posada se muestra conforme con esta clasificación de Bryce, pero insiste en que las dos partes fundamentales de la Constitución son la organización del Gobierno y la Declaración de Derechos.

Para Azcárate (G. de) la parte orgánica es la que propiamente pertenece al Derecho Político, rama del Derecho adjetivo, formal ó público; mientras que la parte dogmática es materia propia del Derecho de la personalidad, rama del Derecho sustantivo ó privado. De ahí que en algunos países, como Portugal, los derechos individuales se hayan incluido en el Derecho Civil.

Las condiciones de que hablamos arriba son las que dan carácter de modernidad á una Constitución. Existen países como Inglaterra, con reglas constitucionales dis-

persas en leyes ó en prácticas, sin llegar, hasta ahora, á una verdadera codificación constitucional.

ORIGEN DE LA DECLARACION DE DERECHOS

La parte dogmática, ó sea la Declaración de Derechos, tiene una importancia indiscutible en la historia de la ciencia constitucional. Ella ha puesto, de modo más solemne, un freno al poder del Gobierno, limitando así su autoridad. Era general hasta hace poco la creencia de que el primer documento solemne en que se hallan consagrados de una manera positiva y con carácter dogmático los derechos del hombre y del ciudadano, es la tan celebrada DECLARACIÓN DE DERECHOS FRANCESA DE 26 DE AGOSTO DE 1789. Posteriormente surgieron varias controversias sobre este punto, y entonces parece que, después de una discusión luminosa, se aclaró debidamente que «el primer Estado que ha producido una Declaración de Derechos, en el pleno sentido de la palabra, fué el Estado de Virginia de las primitivas trece colonias que constituyeron primeramente la República Norte-Americana». El Bill de Derechos Virginiano acordado en 12 de Junio de 1776 fué, según se dice, el modelo adoptado por la Declaración de Derechos francesa.

Desde luego, pueden señalarse otros documentos que de alguna manera pudieron haber ejercido influencia, en su redacción y en su espíritu, en la Declaración Francesa. Montesquieu por medio de su «Esprit des Lois», Rousseau por medio de su «Contract Social», y algunos otros filósofos más, y más específicamente los notabilísimos documentos producidos en la vieja Inglaterra como el *Bill of Rights* de 1689, el *Habeas-Corpus* de 1679, la *Petition of Rights* de 1627, y, por fin, la *Magna Charta Libertatum* y la Declaración de la Independencia Norte Americana, ejercieron, más ó menos, evidente influjo en la Declaración Francesa y, consiguientemente, en las Declaraciones de Derechos de muchas Constituciones que se promulgaron con posterioridad.

Es interesante la controversia que ha habido sobre este punto entre el profesor Jellinek de la Universidad de Hei-

delberg y el sabio publicista francés de ciencia política, M. Boutmy. El profesor alemán sostiene con elocuentes citas de documentos históricos importantes, que la Declaración de Derechos no procede, como sostienen los autores franceses, del libro de Rousseau. Aún más, hasta algunas Declaraciones de Derechos son contrarios al Estado, si se atiene estrictamente á la doctrina de Rousseau. Sin citar más que la libertad religiosa, el profesor alemán dice que está condenada por dicha doctrina, pues para Rousseau, quien no confiese la religión civil, cuyos artículos hayan sido fijados por el soberano, puede ser proscrito; y si la hubiere confesado y se dijere que no se creyese en ella, se le castigará con la muerte; y quien osare decir que fuera de la iglesia no hay salud, puede ser echado del Estado. Después de hacer una luminosa comparación entre la doctrina de Rousseau y la Declaración de Derechos de Francia, Jellinek pasa á demostrar que dicha Declaración de Derechos no es más que una imitación de la de algunos Estados particulares de la Unión norte-americana y, sobre todo, del Estado de Virginia. Sostiene, por último, que la influencia más antigua que se ha ejercido en la redacción de las Declaraciones de Derechos de estos Estados particulares, fué el espíritu de la libertad religiosa que, al separarse de la antigua madre patria, se propagó en el nuevo continente con la pureza y la convicción de los antiguos puritanos.

Boutmy refuta una por una las conclusiones del sabio alemán, para demostrar que la declaración de derechos no contradice el *contrato social*; que es el genuino producto del gran movimiento de los espíritus del siglo XVIII, en el cual habían predominado principalmente la doctrina y el estilo de Rousseau; que este mismo estilo y esta misma doctrina se manifiestan en las declaraciones americanas, lo cual demuestra evidentemente que obedecieron todas á una misma corriente de idea, y que ninguna de aquéllas puede atribuirse la paternidad de la otra.

PODER CONSTITUYENTE Y PODER CONSTITUIDO

La palabra *poder* tiene dos sentidos en la ciencia constitucional. Uno es cuando el poder es absoluto, cuando dimana de, y es ejercido por, el pueblo directamente ó por sus legítimos representantes, al objeto de redactar, cambiar ó reformar la Constitución de un Estado. Otro es cuando el poder se refiere solamente á los funcionarios ú organismos oficiales creados por la Constitución para la ejecución, práctica y desenvolvimiento de sus principios y reglas.

Lo primero es el poder constituyente; lo segundo, el poder constituido.

CONSTITUCION ESCRITA Y CONSTITUCION CONSUETUDINARIA

Una Constitución puede ser escrita ó consuetudinaria. Es escrita cuando la Constitución ó las disposiciones constitucionales están contenidas en textos legislativos, estableciendo de una manera precisa las reglas fundamentales de los poderes públicos de un Estado. Y es consuetudinaria la Constitución resultante de una evolución lenta de las instituciones del Estado y de una práctica contínua consagrada por el uso y la tradición histórica. (*Foignet*).

La Constitución Inglesa es el tipo de las Constituciones consuetudinarias y la Constitución norte-americana puede ser el tipo de las Constituciones escritas.

Como se ha dicho arriba, la parte consuetudinaria va desapareciendo en las Constituciones procurándose hoy que todo esté solemnemente escrito en documentos legislativos.

ORIGENES DE LAS CONSTITUCIONES ESCRITAS

Existen muchas formas por las cuales pueden venir las Constituciones. Á veces la Constitución es consecuencia de un pacto entre el pueblo y el Rey por medio del cual se escribe algo fundamental que debe ser seguido y respetado en adelante por el Gobierno y por el pueblo; á veces la Constitución viene en forma de una *carta* otorgada graciosamente por el Rey á sus súbditos; á veces la Constitución es una verdadera imposición del pueblo al Rey por medios violentos ó revolucionarios; á veces la Constitución es obra de las Asambleas Representativas, por demanda y á petición constante de éstas para un cambio ó una reforma gubernamental; y á veces la Constitución es producto de las necesidades políticas y de circunstancias históricas que han precipitado el nacimiento del nuevo Estado y de la nueva Nacionalidad. (*Posada.*)

La Constitución Federal de los Estados Unidos adoptada en 9 de Julio de 1778 y reformada después, es el tipo de una Constitución establecida al nacimiento de un Estado. Se podrá decir que también ha sido, de alguna

manera, producto de la guerra, pero nos referimos aquí á la revolución cuando va contra las instituciones existentes nacionales y consigue luego destruirlas. La Constitución Francesa del año 1791 puede servir de ejemplo de una Constitución que se forma después de una revolución. La Constitución de Francia del 18 Brumario del año VIII y del 2 de Diciembre de 1751 puede ser ejemplo de una Constitución motivada por un golpe de Estado. La Magna Carta Inglesa de 1215, el Acta de Establecimiento de 1701 y el Bill de Derechos de 1688, son ejemplos de pactos celebrados entre el pueblo y el Rey, en Inglaterra.

EL DERECHO CONSTITUCIONAL

El estudio metodizado de los principios y de las reglas fundamentales contenidas en una Constitución ó en documentos constitucionales, es lo que constituye la ciencia del *Derecho Constitucional.* Y como se ha dicho ya que, en el moderno concepto, para que las disposiciones fundamentales puedan considerarse en conjunto como un Código Constitucional, es preciso que abarquen las más trascendentales materias para la vida de un Estado, el Derecho Constitucional podrá decirse que es aquel derecho ó aquella rama del Derecho Público interno que estudia las formas del Estado, la organización de los poderes superiores del Gobierno y define los derechos del hombre y del ciudadano en relación con aquellos poderes.

Decimos que la ciencia del Derecho Constitucional estudia la forma del Estado porque, propiamente, la Constitución se establece por un pueblo cuando se constituye en Estado ó sociedad política, y lo primero que debe definirse en una Constitución es la forma característica que se debe dar al Estado naciente.

Decimos también que el Derecho Constitucional estudia los poderes superiores del Gobierno porque en esto se diferencia del Derecho Administrativo. Ambos derechos pertenecen, es verdad, á lo que se ha dado en llamar Derecho Público interno, pero ambos constituyen dos ramos distintos: el Derecho Constitucional se ocupa de los ramos superiores del Gobierno, mientras que el Derecho Administrativo se ocupa de los ramos inferiores de dicho Gobierno que constituyen propiamente la Administración. En otros términos, el Derecho Constitucional traza en líneas gene-

rales el plan fundamental de funcionamiento de los poderes públicos, y el Derecho Administrativo determina los detalles de ese funcionamiento. En una palabra, el primero establece el principio y al segundo corresponde la regla de aplicación.

Toda la cuestión depende de si la Administración es una rama del poder ejecutivo ó no. Parece más natural que se sostenga el sentido afirmativo, pues de lo contrario, habría necesidad de crear un cuarto poder, el poder administrativo, teoría que erróneamente sostienen algunos publicistas. El poder administrativo no se ha reconocido como tal en ninguna Constitución; antes al contrario, se ha visto siempre que todas las ramas de la administración están subordinadas al poder ejecutivo.

Y por último, decimos que el Derecho Constitucional estudia los derechos del hombre y del ciudadano porque una especificación constitucional de tales derechos constituye la más grande limitación del poder del Gobierno al mismo tiempo que el reconocimiento de los derechos del individuo llamados inalienables, puesto que son, segun algunos, anteriores y superiores al Estado mismo y, por consiguiente, al Gobierno.

LEYES CONSTITUCIONALES Y LEYES ORDINARIAS

Las leyes aunque emanan de autoridad legítima y se dictan para observancia común, se distinguen, sin embargo, en leyes constitucionales y leyes ordinarias. La ley constitucional es la misma Constitución ó una parte integrante del cuerpo constitucional y se diferencia de la ley ordinaria, en que la ley constitucional, como hemos dicho, emana de la Asamblea Constituyente, mientras que la ordinaria es votada por las Cámaras Legislativas en sus funciones ordinarias, es decir, por un ramo del poder constituido. Las leyes constitucionales necesitan un procedimiento especial para su reforma ó cambio, reforma ó cambio precedido ordinariamente por un movimiento radical y profundo de la opinión pública; las leyes ordinarias se reforman ó se derogan fácilmente por las Cámaras Legislativas en sus funciones regulares.

CAPITULO II

EL ESTADO

Idea del Estado.—Idea de la Nacion.—Diferencia entre Estado y Nacion.—Diferencia entre Estado y Gobierno.—La nacion es la sociedad en que se encarna el estado actual.—El problema del origen del Estado: (a) la conquista o violencia; (b) la obra del Legislador; (c) el mandato Divino; (d) el contrato social; (e) la evolucion historica.—Caracteres inherentes al Estado.—Elementos principales que integran un Estado.

IDEA DEL ESTADO

Es difícil dar una exacta definición de lo que es un Estado. Como dijo muy bien un autor, se encuentran definiciones tan contradictorias del Estado que no es posible seguir ninguna. Ordinariamente se dice en la definición no lo que el Estado ha sido y es efectivamente, sino lo que el Estado *debería ser*. En la acepción vulgar, el Estado se confunde muchas veces con la nación y á veces hasta con el pueblo y con el Gobierno. Pero el Estado tiene su característica especial, como veremos más adelante, y es la de ser soberano, es decir, aquella sociedad ó el conjunto de individuos que ejerce, en la moderna teoría constitucional, la soberanía política definiendo el Derecho; y como solo ejercen la soberanía, bien directa bien indirectamente, las personas que, residiendo en un solo territorio, y á veces sin residir en él, están ligadas por los lazos de un derecho común creado ó consentido, podemos decir entonces que el Estado es aquella reunión de hombres sometidos al mismo Gobierno y ligados, por consiguiente, por los lazos de un derecho común.

Estado es la sociedad política organizada mediante el consentimiento común de los habitantes de cierto territorio por propósitos de mútua protección y defensa, y para ejercitar cualesquiera poderes necesarios para tal fin. (*Cooley*).

La palabra *Estado* tiene dos significados y ambos se emplean en las diferentes partes de nuestra Constitución. Por una parte, significa el territorio habitado por el pueblo; y por otra parte, significa la sociedad política habitando en un territorio. Por eso, las palabras *cargo civil en el Estado* pueden significar lo mismo cargo civil dentro de un territorio, como cargo civil en la organización del Gobierno ó política, que se quiere establecer. (*State v. Wilmington City Council* (*Del.*) *3 Har. 294, 299.*)

La idea del Estado está atravesando actualmente una crisis profunda. Es decir, vuelve á entrar en una crisis después de venir de otra. Es indudable que, en los primeros tiempos, se le confundió con el Gobierno. El Estado y Gobierno se confundían en una misma personalidad. Anteriormente, el soberano era el mismo gobernante. Puede decirse que una de las conquistas más preciadas de la Revolución ha sido la separación y distinción de ambos conceptos, dando al uno la soberanía y al otro la autoridad, y sometiendo ésta á aquélla. Entonces fué cuando el Estado tuvo personalidad propia, queremos decir, personalidad independiente, y de esta manera salió de la primera crisis. Separada así la idea del Estado, ¿cuál es su carácter? ¿Cuál es su naturaleza? Duguit ha escrito sobre esto un magnífico trabajo, cuyo comentario no corresponde al carácter de esta obrita. De todas suertes, contentémonos, por hoy, con decir que el Estado es una sociedad caracterizada por el lazo del derecho, derecho que dicho Estado define y realiza por residir en él la soberanía política.

IDEA DE LA NACION

Mientras el Estado es una sociedad eminentemente política ó jurídica, la nación es una sociedad eminentemente moral, es decir, una sociedad fundada en lazos de órden moral, como son, por ejemplo, la unidad de lengua, la unidad de territorio, la unidad de origen, la unidad de aspiraciones é ideales, la unidad de historia, etc. La nación es, pues, el producto de la evolución lenta de la sociedad natural que según muchos empezó con la primitiva familia.

Ordinariamente los miembros de una sola nación habitan en un mismo territorio, hablan el mismo idioma,

adoran la misma religión, tienen los mismos hábitos y carácter y son, en general, oriundos de una raza común de origen.

La palabra *nación* se deriva del latín *nascor*, y por consiguiente, la idea de nación se refiere, ante todo, á la comunidad de origen y de parentezco étnico. Burgess propone esta definición abstracta de la nación: *Una población dotada de unidad étnica que habita un territorio dotado de unidad geográfica.* Unas veces, añade Burgess, la unidad geográfica excede en amplitud á la étnica, ó la étnica rebasa los límites de la geográfica; otras veces es defectuosa la demarcación de esta última, ó faltan en aquélla algunos de sus elementos característicos. Santamaría de Paredes sostiene que entran á formar la nación elementos naturales, psicológicos y etnológicos: el elemento natural es el territorio; el elemento psicológico es la cultura, la religión y el idioma; y el elemento etnográfico es la influencia de raza. Ninguno de estos elementos, en particular, puede producir en sí exclusivamente, la unidad nacional, sino que ésta se nos muestra como un resultante de tales elementos, fundidos en el crisol común de la historia. De ahí nace el sentimiento de la nacionalidad.

Dos miembros de la misma nacionalidad pueden pertenecer á diversos Estados, y, viceversa, dos miembros de un solo Estado político pueden ser de distintas nacionalidades. Como se ve, la diferencia entre nación y Estado es grande.

DIFERENCIA ENTRE EL ESTADO Y LA NACION

De todo lo arriba expuesto se deduce:

Que el Estado es una sociedad artificial, temporal, si se quiere, circunstancial; mientras que la nación es una sociedad natural.

El lazo que une á los miembros de un Estado es solamente el jurídico, mientras que el vínculo que une á los miembros de una nación es un vínculo moral ó natural, más fuerte.

Hay Estados que no son naciones y hay naciones que no son Estados.

DIFERENCIA ENTRE EL ESTADO Y EL GOBIERNO

Mayor diferencia todavía existe entre el Estado y el Gobierno. El Estado es el soberano; el Gobierno es el conjunto de poderes ú organismos en quienes el Estado ha delegado el ejercicio de su autoridad. El Estado es el todo; el Gobierno, una parte. El Estado propiamente dicho comprende el Estado *oficial* y el Estado *no oficial* (Gobierno), según la clasificación de Giner.

El Gobierno es la organización de los poderes públicos superiores establecidos por el Estado para cumplir los fines de éste; es el medio del Estado.

Gobierno es la autoridad política pública que guía y dirige el cuerpo político ó la sociedad de hombres denominada *Estado.* (*Thomas* v. *Taylor 42 Miss. 651,706,2 Am. Rep. 625*).

En la acepción ordinaria ambos términos se confunden, puesto que ordinariamente los actos del Gobierno son actos del mismo Estado, porque dentro de los límites de su poder delegado, el Gobierno del Estado se identifica generalmente con el Estado mismo. El Estado en sí es una entidad ideal, intangible, invisible, inmutable. El Gobierno es un agente, y dentro de esta esfera, es una verdadera entidad representativa (*Grunert* v. *Spalding* (*Wis.*) *78, N. W. 606,713*).

LA NACION ES LA SOCIEDAD EN QUE SE ENCARNA EL ESTADO ACTUAL

Aceptada como más natural la teoría de la evolución de las sociedades, habrá necesidad de concluir que la nación es el producto más completo, hasta hoy, de esa evolución que empezó, como se ha dicho arriba, con la familia. El hombre encuentra en el seno de la nación satisfación completa en el ejercicio de sus facultades en medio de sus relaciones ya mercantiles, ya sociales, ya de otro índole.

Volviendo ahora á la sociedad Estado, es justo reconocer que el Estado no podía tener vida propia cada vez, sino aplicado á aquella sociedad natural que por el momento llenaba los fines totales de la vida. Así, por ejemplo, si la familia fué la primera sociedad natural y en el tiempo de la sociedad familiar no se conocía otra más completa

que la familia, naturalmente el Estado tenía que circunscribirse en la sociedad familiar para hacer de la familia un Estado, el Estado familiar, y para hacer del derecho un derecho más restringido, el derecho familiar.

Ahora la familia ha pasado por varias etapas, la *gens* la *fratria*, la tribu, la ciudad, etc. y consiguientemente, el Estado también, hasta que aquélla evolucionó en la nación actual, sociedad la más sólida conocida hasta hoy y completa en sus fines. Y el Estado moderno necesariamente tiene que amoldarse, como se amolda perfectamente, á la nación actual.

El Estado de hoy, por consiguiente, es un *Estado nacional.*

Una tendencia empieza á dibujarse, sobre todo en aquellas naciones que han llegado á la plenitud de su desarrollo, y es la tendencia á la evolución de la sociedad nacional para fundar una sociedad mayor, la sociedad formada por dos ó tres naciones. Á esta fase de la evolución social corresponden las sociedades políticas conocidas con el nombre de federaciones, confederaciones de Estados, etc.

EL PROBLEMA DEL ORIGEN DEL ESTADO

El problema del origen del Estado se ha discutido grandemente entre los tratadistas. Existen diversas teorías sobre el origen del Estado, cada una de las cuales tiene sus adversarios como sus refutadores. Se han seguido dos caminos en esta cuestión de fijar el origen del Estado: el histórico y el filosófico. Algunos conciben el origen del Estado por medio de una concepción filosófica y otros lo afirman basados en hechos deducidos de la historia.

Más claro se expresa Willoughby sobre este punto. Él distingue el origen del Estado en cuanto el problema puede considerarse con relación á la aparición del Estado en la vida de la comunidad, en las condiciones primitivas y rudimentarias de la vida social (sistema histórico), y con relación al modo cómo puede suponerse que el Estado ha surgido (sistema racional).

Las siguientes son las principales teorías que se conocen:

(a) LA CONQUISTA Ó VIOLENCIA.—Es indudable que cualquiera de estas dos formas fué el origen de la creación de algunos Estados, sobre todo, en la antigüedad. La conquista ó la toma de posesión de un territorio habitado para convertirlo después en una sociedad regulada por el derecho del más fuerte, es decir, en un Estado político, es un caso corriente en la historia.

Bluntschli dice que tienen este carácter (de conquista) la primera formación judía del Estado, una gran parte de la de los griegos (la dórica) y toda la de los pueblos germánicos, al caer sobre las provincias romanas y en las comarcas esclavas. La violencia, ó sea, la guerra, fué también motivo de formaciones de Estado, aún sin haber adoptado la forma de conquista de que hemos hablado anteriormente.

(b) LA OBRA DEL LEGISLADOR.—En la antigüedad existía otra manera de explicar el origen del Estado, y es el atribuirlo á obra de un gran hombre que se levantaba sobre las masas de sus súbditos y formaba lo que podía decirse el *derecho común*, es decir, creaba el Estado. Entonces, al comienzo de las agrupaciones y para dirigir el nacimiemto de un nuevo Estado político, existió siempre un Moisés: en el Oriente, Menú; Minos, en Creta; Solon, en Atenas; Licurgo, en Esparta; Numa, en Roma; Alfredo, en Inglaterra; etc.

(c) EL MANDATO DIVINO.—No muy separada y distinta de la antigua concepción de los legisladores, colocados por su saber y autoridad sobre los demás hombres, inspirada quizás por sugestión divina, hállase una idea más moderna y es la que atribuye el gobierno humano á inmediata institución de Dios, al mandato directo del Creador. Esta teoría ha revestido, ya la forma precisa que mira los legisladores humanos como elementos directos de Dios, ya la forma vaga que considera el Gobierno como constituyendo algo dado al hombre, como parte de la creación original.

(d) EL CONTRATO SOCIAL.—La más famosa de todas las teorías y que un tiempo estuvo en boga casi universal,

es la que señala como origen del Estado el llamado *pacto social* ó convenio entre los hombres primitivos para formar la sociedad política, constituyéndose así en una ayuda recíproca y una mutua cooperación y renunciando cada uno á todos los derechos antagónicos con los derechos de los demás para constituir únicamente el derecho de la comunidad así formada. Hooker, Hobbes, Locke, y Rousseau fueron los fundadores de esta teoría. (*Woodrow Wilson.*)

(e) LA EVOLUCION HISTÓRICA.—La moderna concepción del origen del Estado es la que atribuye su formación á la misma evolución lenta, á los mismos desarrollos sucesivos por los cuales pasó la sociedad natural, la sociedad humana. Como hemos dicho arriba, el Estado tuvo necesariamente que coexistir con la familia y, sucesivamente, con las demás instituciones sociales que se fundaron con motivo del desarrollo de la institución familiar. La familia es, por consiguiente, la primera sociedad política y la semilla de todas las otras sociedades políticas que se establecieron después, hasta llegar á la forma actual de Estado nacional.

CARACTERES INHERENTES AL ESTADO

El que más ha dado al Estado su propio carácter es, en los tiempos actuales, sin duda alguna, Burgess, en su obra sobre *Ciencia Política.* Este insigne tratadista señala al Estado las siguientes características:

El Estado es *omni-comprensivo.* Su organización abraza todas las personas, naturales ó jurídicas, y todas las asociaciones de personas.

El Estado es *exclusivo.* La ciencia política y el derecho público, no reconocen la existencia de un *imperium in imperio.* El Estado puede instituir dos ó más gobiernos puede lograr de sus ciudadanos ó súbditos obediencia á cada uno de los gobiernos así constituidos: pero no puede haber dos organizaciones del Estado para la misma población y dentro del mismo territorio.

El Estado es *permanente.* No está en el poder de los hombres crearlo hoy y destruirlo mañana. La anarquía es una imposibilidad permanente.

El Estado es *soberano*. Este es su principio más esencial. Cabe concebir una organización que comprenda todos los miembros de una población dada ó todos los habitantes de un territorio, y que no sea, sin embargo, el Estado; pero si posee la soberanía de toda la población, entonces es el Estado.

¿Qué es la soberanía? Es el poder original, absoluto, ilimitado, universal, sobre los súbditos individuales y sobre todas las asociaciones de súbditos.

ELEMENTOS PRINCIPALES QUE INTEGRAN UN ESTADO

Dos elementos principales han venido ahora á constituir la base del Estado, para que éste pueda gozar de los atributos de permanencia, soberanía, etc. de que hemos hablado arriba. Tales elementos son la unidad territorial y la unidad social.

En los tiempos antiguos no era esencial á la vida de los Estados la unidad territorial, es decir, la estabilidad del domicilio político, debido al carácter nómada que caracterizaba á las primitivas agrupaciones. Actualmente es imprescindible un territorio fijo, bien delimitado, para un Estado. Aún más, el territorio nacional se hace hoy *propiedad* del Estado, y el mismo Estado debe conservarlo y defenderlo contra la invasión extranjera.

La unidad social, tomada naturalmente en su sentido relativo, es también imprescindible hasta hoy en la vida del Estado. La unidad social da unidad de intereses, mayor homogeneidad á los sentimientos y caracteres, mayor uniformidad á las manifestaciones de la vida colectiva, en una palabra, no da lugar tan frecuentemente á esos movimientos anárquicos ó revolucionarios producidos con facilidad por elementos con intereses antagónicos. La unidad social resultante de la homogeneidad étnica de una mayoría si no de todos los habitantes del territorio, produce estabilidad en las instituciones, fijeza en la determinación del fin social é imprime el llamado genio nacional tan importante en el funcionamiento de un Estado.

CAPITULO III

LAS FORMAS DEL ESTADO

Estado de la cuestion.—La teoria de Juan W. Burgess.—La teoria de Bluntschli.—Las seis especies de Estado de Roberto Von Molh.—La forma representativa de Adolfo Posada.—Las formas del Estado, segun algunos tratadistas franceses: el Estado unitario y el Estado compuesto.—Diversas formas de union de los Estados compuestos: (a) Union personal; (b) union real; (c) union incorporada; (d) confederacion de Estados; y (e) Estado Federal.

ESTADO DE LA CUESTION

La materia de las formas del Estado es uno de los asuntos en que la opinión está muy dividida. La división no consiste únicamente en diferencias de poca monta, sino en los puntos de vista desde los cuales parten los autores al tratar la cuestión. Unos adoptan un criterio puramente *organicista* del poder y bajo este aspecto asignan al Estado las formas en que se manifiesta la organización del poder; otros se concretan en ver la *forma de expresión* de la voluntad soberana popular (Estado); otros se fijan en los componentes étnicos de la población, estableciendo de esta manera la base *nación* al clasificar las formas del Estado; otros, finalmente, observan un criterio rigurosamente histórico y analizan las diversas manisfestaciones de la sociedad política al través de la historia, para concluir trazando las modalidades con que se revistió la autoridad á medida que la sociedad ha ido progresando.

Un pequeño resumen de algunas teorías sobre las formas del Estado va á continuación.

LA TEORIA DE JUAN W. BURGESS

La antigua clasificación aristotélica del Gobierno ha encontrado en Burgess un partidario más; pero Burgess ha querido aplicar la clasificación aristotélica al Estado, y no al Gobierno. Entonces para Burgess el Estado puede tener cualquiera de estas tres formas: monarquía, aristocracia y democracia. La división ideada por Burgess se debe á una sutil diferencia que este famoso tratadista establece entre Estado y Gobierno. Para Burgess estos dos conceptos son enteramente distintos, y no solamente distintos, sino á veces antagónicos, y la monarquía, aristocracia y democracia, son formas que corresponden más bien al Estado, que al Gobierno.

Aristóteles definió la monarquía diciendo que es el gobierno de uno; la aristocracia, que es el gobierno de la minoría; y la democracia, que es el gobierno de las masas. Burgess, aplicando esta clasificación al Estado, define la monarquía diciendo que es *la soberanía* de una sola persona; la aristocracia, que es *la soberanía* de la minoría; y la democracia, que es *la soberanía* de la mayoría.

LA TEORIA DE BLUNSTCHLI

Bluntschli acepta en parte la clasificación de Aristóteles adoptada por Burgess, como se acaba de ver; pero añade dos formas más al Estado: la *Ideocracia* y el *Estado compuesto*. Bluntschli llama *Ideocracia* á un Estado cuya suprema autoridad es alguien considerado como Dios ó algún espíritu sobrehumano, ó una idea. La persona ó grupo de personas que interpretan para un pueblo la voluntad de Dios ó del espíritu sobrehumano, ó la idea, y que da fuerza de ley á sus interpretaciones, constituye el Estado. Llama *Estado compuesto* á la forma en que la soberanía se divide entre los Estados que constituyen la unión y la unidad resultante de ésta.

LAS SEIS ESPECIES DE ESTADO DE ROBERTO VON MOLH

Molh en su *Enciclopedia* nos habla de seis especies de Estado, según el diverso grado de cultura de un pueblo

y las doctrinas predominantes en él. La primera especie es el *Estado patriarcal*, ó sea, aquél que tiene por fin la ordenación de una vida de tribu y reconoce la autoridad paterna de un jefe. La segunda especie es el *Estado teocrático*, del cual hay dos sub-especies: teocracia pura y teocracia mixta, según que la dirección del Gobierno esté en unas solas manos ó se establezca, para la dirección de los negocios temporales, un especial magistrado subordinado al jefe espiritual. La tercera especie es el *Estado patrimonial*, cuyos elementos se disponen en grupos y órdenes especiales en torno de una fuerza. La cuarta especie es el *Estado antiguo*, con las sub-especies aristotélicas. La quinta especie es el *Estado jurídico* de los tiempos modernos cuya esencia consiste en defender y promover el desarrollo de todas las fuerzas naturales que el pueblo reconozca como fin de la vida del particular y de la comunidad. La sexta especie es el *Estado despótico*. (*Gumplowicz.*)

LA FORMA REPRESENTATIVA DE ADOLFO POSADA

Este tratadista español censura las diversas teorías que se han formulado sobre las formas del Estado, diciendo que confunden lastimosamente el concepto del Estado y del Gobierno, pues ordinariamente señalan al Estado las formas que debían corresponder al Gobierno. La forma del Estado—dice este autor—se refiere á su modo de obrar y de constituirse para cumplir su fin, á la exteriorización de sus energías, según ley del Estado mismo, y en este supuesto, la forma del Estado entraña tales exigencias fundamentales que en sí es invariable; es ó debe ser la adecuada realización del derecho social. El Estado es, por necesidad, representativo—añade el autor—porque el Estado obra, como toda persona colectiva, por representación.

¿Cómo se demuestra esta forma de representación? De varias maneras: por medio de la opinión pública que se labora en el seno de la conciencia social, y se forma por la posesión y lucha, á veces que por el consorcio y harmonía de todas las aspiraciones; por medio del sufragio, que no es sino una función política que constituye al ciudadano capaz de desempeñarlo, en representante reflexivo del Estado; y en una palabra, por medio de órganos representa-

tivos, como los miembros del Estado mismo, las manifestaciones públicas, las reuniones populares ó «meetings», la prensa, los partidos políticos, etc.

LAS FORMAS DEL ESTADO, SEGUN ALGUNOS TRATADISTAS FRANCESES

Entre algunos tratadistas franceses, y últimamente Foignet y Esmein, prevalece la idea de que el Estado, en general, no puede adoptar más que cualquiera de las dos formas siguientes: *Estado unitario* y *Estado compuesto.*

El Estado unitario ó simple, es aquél que está en posesión de una unidad perfecta y forma un todo homogéneo é indivisible. Ejemplos: Francia, Italia y España.

El Estado compuesto, es aquél que está formado por la unión más ó menos estrecha de dos ó más Estados simples. Ejemplos: Estados Unidos, Alemania y Suiza.

DIVERSAS FORMAS DE UNION DE LOS ESTADOS COMPUESTOS

La misma clasificación anterior señala que un Estado compuesto adopta ó puede adoptar cualquiera de las siguientes formas:

(a) UNIÓN PERSONAL.—La *unión personal* de Estados es aquella unión de Estados sujetos á la autoridad suprema de un mismo soberano, por el tiempo que dure su reinado y dinastía, pero conservando cada uno personalidad distinta, lo mismo desde su punto de vista interior como desde su punto de vista exterior. La unión personal se caracteriza, pues, por la temporalidad de su situación, puesto que deja de existir al fin del reinado ó de la dinastía bajo la cual se ha establecido, y por dejar intacta la personalidad de cada uno de los Estados que componen la unión, ya desde el punto de vista de su constitución interna como de sus relaciones exteriores.

Ejemplos: La Holanda y el gran Ducado de Luxemburgo, formando una unión personal hasta la muerte de Alejandro Guillermo III, acaecida en 23 de Diciembre de 1890: esta muerte dió fin á la unión.

(b) UNIÓN REAL.—*La unión real* de Estados se forma á diferencia de la unión personal, de una manera perpetua, bajo la suprema autoridad de un solo soberano; cada Estado conserva, desde el punto de vista interior, una personalidad distinta, con una Constitución y un Gobierno propios; desde el punto de vista de las relaciones exteriores, los Estados constituyen una sola personalidad.

Ejemplos: La Austria y Hungría, la Suecia y Noruega, etc.

(c) UNIÓN INCORPORADA.—*La unión incorporada* es más fuerte todavía que cualquiera de las dos anteriores. Los Estados que constituyen la unión incorporada pierden su personalidad interna y externa para ser absorbida por la personalidad resultante de la unión misma. Cada Estado no conserva más que una pequeña autonomía, cierta personalidad, en lo que respecta á su administración.

Ejemplo: la Gran Bretaña, formada por la unión incorporada de Inglaterra, Escocia é Irlanda.

(d) CONFEDERACIÓN DE ESTADOS.—*La confederación de Estados* y el Estado federal constituyen dos formas de unión política entre varios Estados para la defensa y protección de intereses comunes.

La confederación de Estados se distingue por los caracteres siguientes:

Cada Estado que forma la unión conserva su soberanía interior y su soberanía exterior: puede enviar al extranjero su representación diplomática y puede firmar tratados.

No hay un Gobierno Central, que podría decirse gobierno de la confederación, sobrepuesto al gobierno de cada uno de los Estados y teniendo por misión la ejecución del pacto federal en el interior ó desde el punto de vista de las relaciones exteriores.

Los asuntos que constituyen el objeto de la Constitución federal son tratados en una Dieta ó Congreso que constituye, no una Asamblea Legislativa, sino una reunión diplomática.

Estas decisiones no son obligatorias directamente para

los Estados de la Confederación. No pueden ser puestas en vigor sino por intermediación del Gobierno de cada Estado.

Esta forma de unión se considera como una situación intermedia para llegar á la forma federativa. Los ejemplos que cita la historia demuestran, en efecto, que todos los paises que han adoptado originariamente la forma confederada se han convertido, más tarde ó más temprano, en Estados federales.

Ejemplos: Estados Unidos de América, Suiza, Alemania.

(e) ESTADO FEDERAL.—El *Estado federal* ó la unión federal constituye un lazo más estrecho que la confederación de Estados. Tiene los caracteres siguientes:

Desde el punto de vista exterior, los miembros del Estado federal pierden totalmente su soberanía y son absorbidos por la personalidad del Estado federal que representa por igual á todos cerca de los Estados extranjeros.

Desde el punto de vista interior, cada Estado conserva su soberanía hasta tanto es compatible con el poder federal.

El Estado federal tiene un Gobierno propio sobrepuesto al Gobierno de cada Estado. Este Gobierno se encarga de representar á todo el Estado federal. Las decisiones emanadas del Gobierno Central, son obligatorias directamente en todo el territorio de todos y de cada uno de los Estados particulares.

El ejemplo más típico de la federación de Estados, es la República norte-americana.

CAPITULO IV

LOS FINES DEL ESTADO

El libro de Holtzendorff.—Las tres teorias del antiguo Derecho Politico. (a) Teoria del bien publico. (b) Teoria del fin estrictamente juridico del Estado. (c) Teoria del fin moral.—Teorias del moderno Derecho Politico.—Teoria de Schulze.—1. Vida economica. 2. Vida social. 3 Vida educativa.—Teoria de Von Held.—Teoria de Holtzendorff. (a) El fin de potencia nacional. (b) El fin de la libertad o del derecho individual. (c) El fin de cultura social.—Teoria de Adams Smith.—Teoria de Leroy-Beaulieu.—Teoria de Burgess.

EL LIBRO DE HOLTZENDORFF

Sabido lo que es el Estado y las formas en que se presenta, la pregunta ahora es: ¿qué fines debe realizar en el concierto de las demás sociedades humanas? Este punto lo encontramos también discutido con profusión de argumentos en las obras de Derecho Político. Existe sobre esto una literatura copiosísima. Holtzendorff, en su libro sobre *Principios de Política*, resume algunas terías, especialmente de escritores alemanes, sobre el fin ó los fines del Estado desde la época más remota, para consignar al final la teoría que el autor sustenta y de la cual nosotros hablaremos más adelante.

El libro de Holtzendorff, que muchos consideran como autoridad en la materia y en que, según Burgess, se encuentra la mejor exposición de los fines del Estado, nos proporciona ahora algunos datos referentes á la materia de este capítulo.

LAS TRES TEORIAS DEL ANTIGUO DERECHO POLITICO

El antiguo Derecho Político daba al Estado un fin único, abstracto, universal. El Estado, en general, cualesquiera que fuesen su historia y sus condiciones, no tenía más que un fin general, único, según el antiguo derecho. Este criterio universalista, abstracto, caracterizaba la concepción antigua, cuando el moderno derecho se circunscribe en asignar al Estado aquellos fines á que debe tender, determinados inmediatamente por las circunstancias que le rodean, el carácter de su población, las condiciones de su territorio y otras peculiaridades de orden puramente nacional.

Las teorías del antiguo derecho, pueden reducirse, al decir del sabio tratadista alemán, á las tres siguientes:

(a) TEORIA DEL BIEN PUBLICO.—Consiste en atribuir como fin del Estado el bien público. Tanto los defensores de la libertad como los partidarios del despotismo, han invocado siempre el *bien público* ya para justificar el mantenimiento de abusos inveterados, ya para preconizar ambicionadas mejoras. No hay violación del derecho ni infracción alguna de la ley que no pueda ser preconizada por semejante manera. Lo que no se ha hecho todavía es determinar de una manera positiva y clara lo que debe ser considerado como de interés general y por tanto, permanente, del Estado.

Como se ve, esta teoría adolece del defecto de la indeterminación, de la vaguedad, porque, como ha dicho muy bien un escritor, no hay nada tan indeterminado y tan vago como el bien público. Puede decirse, en general—dice Holtzendorff—que en cada época se tome y ambicione como ideal de la felicidad pública suprema, precisamente lo contrario de los abusos reinantes ..... pero muchas veces el bien público se encubre con la máscara de las cuestiones públicas, acusan entonces al poder público de ser el causante de la miseria, de la falta de trabajo, de la privación de los pobres, de las inundaciones y hasta de las malas cosechas. La inconsistencia de la teoría, pues, es tal que, por un lado, el Gobierno que es impelido por su celo hacia la supuesta felicidad del pueblo, considera como obra suya todos los resultados favorables de la ac-

ción tutelar oficial, mientras que, por otro lado, las poblaciones habituadas á esta tutela atribuyen al Gobierno todos los accidentes ó trastornos en la vida económica y todas las crisis y calamidades.

La legislación de los dos últimos siglos en materia de política económica, nos proporciona ejemplos clarísimos de lo que esa idea del bienestar general como fin del Estado significa: ingerencia del Estado en todos los negocios industriales, imposición de tasas, fijación de precio para las manufacturas, reglamentos sobre la alimentación, ordenanzas suntuarias y prescripciones acerca de los procedimientos de cultivo. He ahí todo.

(b) TEORIA DEL FIN ESTRICTAMENTE JURIDICO DEL ESTADO.—Si la teoría anterior daba al Estado las atribuciones que ya conocemos, al objeto de perseguir lo que se ha dado en llamar el *bien público*, esta teoría del fin estrictamente jurídico, es todo lo contrario. Según ella, el fin de toda la actividad del Estado, es la libertad del individuo. El individuo nace dueño de sí mismo, y es el único que tiene derecho á lograr su felicidad, no teniendo el Estado más poder—si éste puede llamarse poder—que el abrir paso á, y quitar todas las trabas de la libertad individual. El Estado, ó mejor, el Gobierno, no debe intervenir más que cuando la conciencia individual se haya separado de la esfera jurídica de las personas, para asegurar de mejor manera la existencia común.

«Kant y Locke fueron los principales sostenedores de esta teoría. El último afirmaba que el fin de la organización de la sociedad política no es otro que el sostenimiento y la defensa de la propiedad privada. La acción del Estado se limita al sostenimiento del orden interior y á procurar la observancia de las leyes civiles y penales por medio de instituciones adecuadas.

«Esta teoría ha prestado incalculables servicios á la humanidad, pues por medio de ella se consiguió detener muchas arbitrariedades de los Gobiernos y hacer que se considere como principal mira, como principal objetivo, la felicidad y prosperidad del ciudadano por medio de una acción encaminada á destruir todas las trabas, todos los impedimentos de la libertad. Así han entendido ciertos economistas ingleses, sobre todo, aquellos á quienes se suele llamar *los hombres de Manchester*. Los hombres de Manchester, al adoptar la taoría del fin estrictamente jurídico, exigen del Estado que remueva todos los obstáculas crea-

dos á la libertad y al trabajo, todas las limitaciones impuestas al derecho de asociación por las corporaciones, combatiendo la guerra por motivos económicos y religiosos, considerando abusiva y perjudicial á la libertad individual la intervención del Estado para prohibir el trabajo de los niños en las fábricas. Así mismo, censuran la enseñanza obligatoria por creerla una amenaza á los derechos de la familia».

(c) TEORÍA DEL FIN MORAL.—Esta teoría del antiguo derecho, asigna al Estado un fin moralizador. El Estado tiene por misión exclusiva el perfeccionamiento moral del hombre.

Como la moral puede tener por base la razón ó lo sobrenatural, de ahí que los defensores de esta teoría se subdividan en dos grupos: los racionalistas y los sobrenaturalistas. Los primeros quieren asignar como fin del Estado la realización práctica de algunos principios fundamentales que la razón humana cree que deben servir de guía para la conducta del hombre. La antigua divisa de la revolución francesa de *Libertad*, *Igualdad y Fraternidad*, responde á esta teoría.

El segundo grupo está constituído por escritores católicos, y sostiene con énfasis que la misión del Estado se funda en el servicio de Dios, de acuerdo con los preceptos de la religión católica.

«Representando la soberanía de Dios—dice Stahl en su *Filosofía del Derecho*—en lo concerniente á la vida social, el Estado tiene el encargo de hacer observar los preceptos divinos: justicia, honestidad y moralidad. Según las sagradas escrituras, la autoridad instituida por Dios, está, además, llamada á servirlo. Su poder y su derecho son emanaciones divinas, pero no solamente en el sentido general, como ocurre con todo derecho y poder, sino en un sentido específico, por ser la autoridad directa del mismo Dios. Así, al ejercer el derecho, no lo hace según el derecho divino, como el propietario y el padre de familia, sino en cumplimiento de las órdenes de Dios. La autoridad, á más del derecho, tiene una misión divina. He ahí por qué debe aparecer revestida de majestad. El fin del Estado, pues, no es simplemente el cumplimiento de las prescripciones morales; debe dirigirse al servicio de Dios, obedecer y erigir un imperio á la gloria divina. De este modo deben entender las autoridades y el pueblo, la cuestión».

TEORIAS DEL MODERNO DERECHO POLITICO

Como hemos dicho, el derecho político moderno, al tratar de los fines del Estado, los hace depender exclusivamente de las circunstancics y demás condiciones de cada país. Cada Estado, hoy, tiene, en el universal concierto de las naciones, una misión propia que cumplir, según su situación geográfica, las disposiciones de su clima y de su territorio, el genio y el carácter de sus hombres, y el porvenir que le espera en la actividad mundial. Así, por ejemplo, un Estado situado en el corazón de Europa, rodeado de otros Estados á cual más fuerte, deberá tener por misión principal, la fortificación de su territorio, la defensa de su nacionalidad; mientras que un Estado colocado en otras condiciones, completamente aislado de los demás, no debe perseguir el mismo fin. Por eso, se observa generalmente en los modernos tratadistas de política sobre los fines del Estado, que cada uno considera como fines de éste, aquellos que por modo inmediato debe perseguir el país respectivo. La antigua concepción universalista ha desaparecido ya gracias al empuje de las nuevas nacionalidades que han entrado en lucha para promover lo que cada uno cree como su misión inmediata.

TEORIA DE SCHULZE

Los fines del Estado no son más que aquellos á que aspira el individuo que vive en él. Encontrar los fines que ordinariamente persigue el individuo, sería encontrar los fines del Estado.

Las aspiraciones del hombre civilizado, según Schulze, pueden ser reducidas á tres direcciones fundamentales:

1.—*Vida económica*, en la cual el hombre dirige su actividad sobre su naturaleza exterior, con el fin de alcanzar los fines que encierra. Fin: el *Bienestar*.

2.—*Vida social*, en la que los hombres procuran regular racionalmente sus relaciones. Fin: el *Orden*, especialmente el Derecho.

3.—*Vida educativa*, en la cual el hombre dirige su actividad á su propio mejoramiento y perfeccionamiento. Fin:

la *Educación*, es decir, no sólo la instrucción, sino también el desenvolvimiento moral y religioso.

Estas tres direcciones fundamentales de la vida humana caen todas bajo el dominio del Estado, pero no en todos sus aspectos, sino sólo en cuanto son fines de la comunidad social tomadas en conjunto; no es la totalidad de la vida humana la que interesa al Estado, sino la totalidad de la vida de la comunidad social humana.

TEORIA DE JOSE VON HELD

Señala al Estado los tres siguientes fines:

Un fin *humanitario* que el Estado cumple de una manera que le es peculiar;

Un fin *político* que el Estado cumple mediante el derecho, y en virtud del cual tiende á elevar la individualidad de todos sus miembros en todas las direcciones de la vida humana, en la más alta perfección posible, en una unidad armónica y en una conciliación pacífica;

Y por último, un fin *privado* que consiste en reunir, conservar y aplicar todos los medios materiales para la consecución de estos fines.

TEORIA DE HOLTZENDORFF

Holtzendorff pretende ser el que mejor refleja la vida del Estado por medio de los fines que persigue. Estos fines, según el tratadista, emanan de la conciencia íntima de las naciones y ninguna, solamente, de las construcciones teóricas de un Estado ideal, ni de las exigencias egoistas de los partidos, como tampoco puede atribuirse á las doctrinas generales del Estado otra misión, en esta materia, que la puramente crítica.

El Estado encuentra, pues, sus fines políticos reales en los objetos esenciales señalados por la conciencia popular, en otros términos, en los objetos que el espíritu de la nación propone prácticamente al Estado.

Las relaciones fundamentales que descubre la conciencia nacional en las operaciones políticas, se presentan bajo las tres formas siguientes:

1.—El pueblo, en su territorio circunscrito, frente de otros pueblos;

2.—El pueblo, en la unidad conjunta de su voluntad, en frente de las personas individuales;

3.—El pueblo, en su unidad de vida, en frente del conflicto de los intereses de las personas sociales que dentro de él se dan.

El autor cree que, en esta triple combinación, el Estado desaparcería necesariamente:

Cuando naciones extranjeras sustituyeran de un modo permanente su voluntad á la del país mismo: (*conquista*);

Cuando el individuo se sobrepone como norma de vida, á la potencia colectiva: (*anarquía*);

Cuando la hostilidad entre las clases sociales hace imposible la existencia común: (*disolución, ruptura violenta ó revolución*).

Nace de estas tres relaciones esenciales de la conciencia nacional, la necesidad de admitir tres fines del Estado: de la primera, el fin de potencia nacional; de la segunda, el fin de la libertad ó el derecho individual; y de la tercera, el fin de cultura social.

(a) EL FIN DE POTENCIA NACIONAL.—Consiste en asignar como fin primordial del Estado, su potencia nacional, es decir, la defensa y garantía de su vida propia é independiente y de la integridad total de su territorio.

«Á la política pertenece, dice el autor, señalar el justo límite en que se deben emplear los medios para la protección de la independencia del Estado, según la naturaleza de sus fuerzas é intereses, sin perder de vista lo que pide el derecho internacional y demanda la civilización moderna y obrando, por supuesto, para moderar las antiguas pretensiones del sentimiento nacional. Los varios motivos que pueden influir en el fin de potencia, pueden resumirse en estos tres puntos: en las garantías internacionales relativas á la conservación del Estado, en la situación geográfica de éste y en las condiciones de desarrollo de su vida interna».

Claro está, que las medidas preventivas, deben tomar la forma más conveniente para los intereses y las condiciones del país. Hay países que, por su situación geográfica, deben valerse más, para asegurar la vida de su Estado, del recurso de la diplomacia, mientras que hay otros

que, por su situación geográfica y por estar amenazados constantemente de invasiones y guerras, deben valerse más del ejército ó de la marina para la fortificación y garantía de su territorio. De todas suertes, para el tratadista alemán, lo primero que debe perseguir un Estado y lo primero que ha perseguido siempre, es la defensa de su territorio.

(b) EL FIN DE LA LIBERTAD O DEL DERECHO INDIVIDUAL.—También se llama este fin, fin jurídico ó fin del derecho, y consiste en asegurar de una manera sólida, bajo formas claramente determinadas, el libre desenvolvimiento de la persona humana en la esfera que no está necesariamiente reservada á la autoridad del mismo Estado. Á primera vista, dice Holtzendorff, parece que el fin jurídico es una limitación del fin de potencia nacional; pero esta apariencia cesa con sólo reflexionar que, en realidad, la garantía de los derechos individuales presupone la existencia de los medios y fuerzas necesarios para su defensa y protección.

«Este fin de derecho exige que la personalidad humana sea reconocida en principio, asignándole su desenvolvimiento libre en la esfera del derecho privado en general, en el terreno económico de la industria, en la elección del Estado por medio de la emigración y en la del dominio de la conciencia y de la investigación científica.
La misión del Estado, sin embargo, no se reduce á reconocer la teoría de los derechos del individuo cuya violación puede producir una pertubación jurídica internacional, ni á afirmar en las leyes que tales derechos deben ser respetados. Es menester, además, que el Estado vele por que los preceptos de la legislación sean efectivos, haciendo cesar las perturbaciones y arrollando los obstáculos que á su acción se opongan».

(c) EL FIN DE CULTURA SOCIAL.—El fin de cultura social que llama el autor, consiste más bien en establecer entre los diversos grupos sociales existentes en el Estado la armonía necesaria, fortificando de esa manera la solidaridad nacional y evitando toda preferencia ó favoritismo, origen de muchos trastornos sociales.

«Si ciertos partidos se propusieran absorber en provecho propio el poder público, de modo que todo se sacrificara á sus intereses, la misión de la política sería

entonces proteger el derecho de cada clase de la sociedad contra los excesos gubernativos de las otras. En este punto, más que al perjuicio económico que una de las clases puede inferir al grupo rival abusando de su libertad, debe atenderse á la ilegalidad de los medios empleados. Pero no basta que el Estado permanezca neutral en la lucha de intereses entre los grupos sociales y que mantenga el orden público y tome la defensa de los derechos individuales contra los ataques de las instituciones sociales, es preciso que adopte una actitud positiva desarrollando el espíritu público y creando y sosteniendo instituciones que, sin conferir privilegios á determinadas clases, sean accesibles y aprovechables para todos. Así, en el orden económico, el Estado debe procurar el establecimiento de los medios de comunicación necesarios, ya interiores ya internacionales.»

TEORIA DE ADAMS SMITH

En cierto punto, este tratadista coincide con la teoría de Holtzendorff. La misión del Estado, según Adams Smith, consiste en:

1.—Defender la sociedad política de todo acto de violencia ó invasión por parte de otras sociedades;

2.—Proteger á cada individuo de la sociedad contra la injustica de otro; y

3.—Crear y sostener ciertas obras públicas y ciertas instituciones que el interés privado no podría sostener.

TEORIA DE LEROY BEAULIEU

Leroy-Beaulieu, en su obra sobre *Economía Política*, deja ver sus puntos de vista en esta materia de los fines del Estado. Puede decirse que el autor sostieue como misión del Estado, lo siguiente:

Proteger la seguridad de la nación de parte del extranjero y la paz material en el interior, entre los ciudadanos; preveer á las necesidades comunes indiscutibles que no pueden ser convenientemente satisfechas bajo el régimen de la iniciativa privada, ya por individuos aislados, ya por sociedades libres; defender los intereses perpetuos contra la imprevisión de los intereses presentes; definir las responsabilidades políticas, como órgano del derecho, proteger á los

seres débiles que no tienen otro sostén, para que no sean oprimidos por los más fuertes.

TEORIA DE BURGESS

Hay un fin primero, un fin segundo y un fin último del Estado—dice este autor—y procediendo del primero al último, cada fin ó clase de fines es medio para el logro de los siguientes. Miremos ante todo el fin último. El fin último es el universal, humano, del Estado; podría decirse: la perfección de la comunidad, la civilización del mundo, el perfecto desarrollo de la razón humana hasta conseguir su imperio universal sobre el individualismo: la apoteosis del hombre.

Pero el Estado no puede organizarse desde un principio como Estado universal. La humanidad no puede constituir aún una organización tan extensa y elevada; y han de transcurrir muchos siglos y quizás ciclos, antes de que pueda. La comunidad debe organizarse políticamente por partes, antes de poder organizarse como un todo. Y por eso, el fin segundo del Estado es el perfeccionamiento de su nacionalidad, el desarrollo del principio peculiar de su nacionalidad. Y esto es lo que piensa Bluntschli cuando dice que el fin del Estado es el desarrollo del genio popular.

Para perfeccionar esta nacionalidad, se necesitan los otros fines, y estos son: el Gobierno y la libertad. Á su creación y perfeccionamiento debe dirigirse la actividad primaria del Estado. Una vez logradas ambas cosas, cabe servirse de ellas como medios para conseguir la organización nacional y después la del mundo.

Así, pues, para Burgess, en su órden histórico, los fines del Estado son los siguientes:

Organizar, ante todo, el Gobierno y la libertad, dando al Gobierno el mayor poder compatible con la mayor libertad del individuo, para que después pueda desenvolverse el genio nacional de los diversos Estados perfeccionándose y objetivándose en costumbres, leyes é instituciones y para que, á la postre, desde esas alturas, pueda inspeccionarse y delinearse la esfera universal.

CAPITULO V

LA SOBERANIA POLITICA

Definicion—Clases de soberania. (a) **Soberania interna.** (b) **Soberania externa.—Formas de manifestacion de la soberania.** (a) **Forma violenta.** (b) **Forma pacifica.** (c) **Forma plebiscitaria.—El problema del sujeto de la soberania.** (a) **La teoria del origen divino.** (b) **La teoria evolucionista.** (c) **La teoria legitimista.** (d) **La teoria de la soberania popular.** (e) **La teoria de la soberania nacional** (f) **La soberania de las clases directoras.—Caracteres inherentes a la soberania** (a) **La soberania es ilimitada.** (b) **La soberania es inalienable.** (c) **La soberania es imprescriptible.** (d) **La soberania es indivisible.** (e) **La soberania es inviolable.—Modos de ejercer la soberania.** (a) **Forma delegada.** (b) **Forma directa.—Sistema representativo y sistema democratico.**

DEFINICION

La soberanía es el derecho ó poder supremo que tiene un pueblo de organizarse en sociedad política y regirse por sí mismo.

No hay, en efecto, una palabra que más explique la soberanía, como la palabra *poder*, pero no como quiera, sino un poder absoluto, ilimitado, pues si fuera limitado, no sería soberano. En esto están de acuerdo todos: Orlando dice que es la fuente de todos los poderes públicos, como un *derecho supremo*, en el cual todos los derechos particulares encuentran su razón común. Santisteban dice que el poder *supremo* en la sociedad, se llama soberanía. Giner la define diciendo: la soberanía política es el poder *supremo* del Estado para hacer que el derecho reine en la sociedad.

Soberanía, en su sentido lato, significa el poder *su-*

premo, absoluto, incontrolable, por el cual un Estado independiente se gobierna á sí mismo; el derecho *absoluto* de gobernarse. (*Cherokee Nation* v. *Sothern Kan. R. Co.* (*U. S.*) *33 Fed. 900, 906.*) Véase también Cooley.

Soberanía, según las mejores autoridades, es el poder *supremo* que gobierna la sociedad política, ó la sociedad que constituye el Estado, y este poder es independiente de toda forma particular de gobierno, bien sea la monárquica, aristocrática ó democrática. (*Wheat. El. Int. Law, pt. 1, c. 2. § 5.*)

Soberanía es el derecho de gobernarse. (*Chisholm* v. *Georgia, 2 U. S.* (*2 Dall.*) *419, 471, 1 L. Ed. 440.*)

CLASES DE SOBERANIA

La soberanía puede dividirse en dos clases á saber:

(a) SOBERANÍA INTERNA.—También se llama soberanía política propiamente dicha, y se refiere al orden interior de una sociedad. O más propio todavía: es el derecho que tiene el pueblo de votar la Constitución del Estado, es decir, de constituirse en poder constituyente.

(b) SOBERANÍA EXTERNA.—También se llama soberanía territorial, y es el derecho que tiene un pueblo á ser considerado como Estado con personalidad propia en las relaciones internacionales. Esta soberanía es materia del Derecho Internacional Público.

FORMAS DE MANIFESTACION DE LA SOBERANIA

Bajo tres formas se manifiesta ó se expresa ordinariamente la soberanía política, á saber:

(a) FORMA VIOLENTA.—O sea cuando la soberanía se manifiesta por medio de la guerra ó de la revolución, cuyas causas son legítimas y justificadas. Podrá sostenerse que toda manifestación violenta, es contraria al derecho, y por consiguiente, no puede de ninguna manera legitimarse, sobre todo, si va contra las mismas instituciones que constituyen el poder oficial del Estado, pero á esto responde la misma declaración de la independencia norte-americana al afirmar que «cuando una forma de Gobierno, cualquiera que sea, viene á destruir el fin para el cual fué estable-

cida, el pueblo tiene derecho á cambiarla ó abolirla, é instituir un nuevo Gobierno fundado en los mismos principios, y organizando sus poderes en la forma más propia que le parezca para proporcionarse la tranquilidad y felicidad.»

«Donde el pensamiento puede libremente manifestarse y propagarse, la ley es reflejo de la opinión pública y además es respetada por la autoridad oficial, la sociedad es soberana y en tal caso no es lícito derrocar por la fuerza el poder»; pero «donde la propagación de la verdad no es amparada, ó las exigencias de la opinión no son atendidas, ó las leyes no son acatadas, la revolución es *justa*; pero á condición de que se proponga tan solo reintegrar á la sociedad en su soberanía, no establecer *ab irato* todo un régimen político, toda una serie de reformas jurídicas». (*G. de Azcárate.*)

(b) FORMA PACÍFICA.—Ó sea cuando la soberanía se manifiesta por medio del voto, de las reuniones políticas, peticiones, prensa, partidos políticos, etc. Esta segunda forma es la expresión ordinaria y normal de la voluntad popular por el procedimiento regular.

(c) FORMA PLEBISCITARIA.—Ó sea cuando los poderes constituidos consultan al pueblo, y el pueblo responde por *síes* ó por *nós*, ó por alguna otra forma, en asuntos de carácter legislativo. Esta forma se manifiesta cuando se requiere el voto popular por una reforma que envuelve ó requiere un movimiento radical de la opinión.

EL PROBLEMA DEL SUJETO DE LA SOBERANIA

Conocemos ya las diversas formas que puede adoptar un Estado, las diversas teorías que existen sobre los fines del mismo, y acabamos de conocer el concepto y las diversas clases de una soberanía política. La cuestión fundamental viene ahora. Es ésta: ¿quién debe ser el soberano? ¿En quién reside la soberanía? Materia tan trascendental ha sido tratada desde diversos puntos de vista y en medio de controversias sin fin. El problema puede tratarse siempre desde los dos puntos de que hemos hablado ya: el racional y el histórico. Oigamos las diversas teorías sobre el sujeto de la soberanía:

(a) LA TEORÍA DEL ORIGEN DIVINO.—Esta teoría atribuye á la soberanía un origen divino. Dios, al crear al hombre para vivir en sociedad, ha creado al mismo tiempo la soberanía, sin la cual, ninguna sociedad puede existir. Hay dos fases de la cuestión, á saber: la de quién es la fuente de la soberanía y luego, cuál es su órgano. Respecto al primer punto, todos los favorecedores de esta teoría están conformes en atribuir la fuente de la soberanía á Dios; pero respecto al segundo punto, hay variedad de opiniones. Algunos sostienen que el soberano de la sociedad es un enviado directo de Dios, bien por un medio sobrenatural, bien *por medio del influjo secreto de los sucesos y de la voluntad humana.* Y otros sostienen que la soberanía ha sido prestada al jefe humano por Dios, por trasmisión indirecta, cuya trasmisión se lleva á cabo, bien por conducto del Papa, ó bien por el legítimo consentimiento del pueblo, según se expresaba el mismo Sto. Tomás.

(b) LA TEORÍA EVOLUCIONISTA.—Es consecuencia legítima de aquella que sostiene que el hombre desciende del animal y que la sociedad humana procede de las sociedades animales, teniendo por base la fuerza. Toda sociedad presupone una autoridad superior, á la cual todos los individuos deben someterse. Primeramente esta autoridad se encarnó en el hombre que demostraba mayor fuerza física; más tarde la soberanía pasó á los más inteligentes, á los que tienen una fuerza moral suficiente para erigirse en jefes de la comunidad.

(c) LA TEORÍA LEGITIMISTA.—Considera á la soberanía como una propiedad vinculada en una dinastía ó en una familia que tiene derecho al trono, al poder, hasta sus últimos descendientes. Prevalece en esta teoría el concepto de la prescriptibilidad, es decir, habiendo una autoridad ejercido el poder soberano por algún tiempo, tiene derecho á conservarlo y á hacerlo propio y á trasmitirlo á sus hijos y descendientes.

(d) LA TEORÍA DE LA SOBERANÍA POPULAR.—La soberanía no es de Dios ni de ninguna clase social: pertenece á cada individuo sin distinción de clases. Rousseau, que es el principal sostenedor de esta teoría, supone un *estado de natu-*

raleza, anterior á la fundación de las sociedades civilizadas, y en el cual cada hombre adulto gozaba de una absoluta independencia. Más tarde, los hombres salieron de esta independencia salvaje constituyendo entre sí un *contrato social*, formal ó tácito, por el cual todos los hombres, que quisieron formar una nación, establecieron, por consentimiento unánime, una autoridad superior á las voluntades individuales. Esta autoridad colectiva de la nación es la resultante de la suma numérica de las voluntades individuales reunidas. La teoría de Rousseau ha tenido una resonancia grande en los movimientos sucesivos de la filosofía política mundial. Giner resume los principios sustentados por esta doctrina en los siguientes:

1º) La soberanía reside esencialmente en el individuo, no siendo la soberanía sola, sino la resultante de la suma de los poderes individuales.

2º) Todos los individuos son igualmente soberanos.

3º) Al venir éstos á reunirse mediante el *contrato social*, renunciaron, para constituir el poder colectivo, á cierta parte de su libertad y soberanía.

El *contrato social* se resume en una sola cláusula, á saber: la enajenación de los derechos del individuo á la sociedad. El individuo no conserva para sí un átomo de derecho en cuanto éntre en el Estado. Todo lo que le corresponde en materia de derechos lo recibe de lo *volunté générale*, la única que determina los límites, y que no debe ni puede ser restringida jurídicamente por ninguna fuerza. La propiedad misma pertenece á los individuos sólo en virtud de concesión del Estado; el contrato social hace al Estado señor de todos los bienes de sus miembros, los cuales continúan poseyendo como depositarios del bien público. La libertad civil consiste sencillamente en lo que queda al individuo en la definición de sus deberes cívicos. Estos deberes sólo la ley puede fijarlos; las leyes deben, según el *contrato social*, ser iguales para todos los ciudadanos, y éste es para el poder soberano el único límite, que tiene su orígen en su propia naturaleza, llevando aquél en sí mismo sus garantías. (*Jellinek*).

(e) LA TEORÍA DE LA SOBERANÍA NACIONAL.--Más tarde se consideró que la teoría de Rousseau es impracticable, por lo radical. Rousseau da el poder al número: de ahí el concepto atomístico que para él tiene la soberanía. La teoría de la

soberanía nacional afirma que ésta reside en el pueblo, pero no en el pueblo como suma numérica de voluntades de sus individuos, sino como un todo jurídico organizado, como una sociedad que realiza el derecho y que, al ejercer la soberanía, lo hace sin esperarse de, antes bien siguiendo, las reglas de derecho que el poder constituyente ha formulado para observancia de la misma comunidad.

(f) LA SOBERANÍA DE LAS CLASES DIRECTORAS.—La experiencia aprendida en la soberanía nacional ha hecho formular recientemente la doctrina de la soberanía de las clases directoras. Se dice por algunos que prácticamente la soberanía no reside en el pueblo, bien organizado y menos como un mero conjunto de voluntades individuales. La civilización humana no ha llegado á la época en la cual el pueblo y todos y cada uno de los miembros que lo componen, pueden regirse por sí mismos. Lo real, lo verdadero, en el ejercicio de la soberanía, es que ésta reside de un modo efectivo en aquellos grupos sociales ó en aquellas personas que por su preparación, por su cultura, por los intereses que representan, y por su carácter representativo, dirigen en un momento dado á las comunidades locales y son considerados como las verdaderas columnas en que se asienta el edificio de la opinión pública. Lo que ha hecho hasta ahora la soberanía popular ó nacional es dar mayor poder á estos directores de la opinión otorgándoles la oportunidad de predicar en las masas y de llevarlas por el camino que ellos quisiesen. He aquí, en resúmen, el espíritu de esta teoría.

No se cofunda la aristocracia, siquiera la aristocracia de los inteligentes, con la soberanía de las claces directoras. Caracteriza á esta doctrina un espíritu de representación siempre de los intereses generales. Se cree que no todos comprenden los problemas de gobierno envueltos naturalmente en toda función de sufragio. El hecho de dar oportunidad, con el sufragio, á muchos para intervenir en la solución de estos problemas cuando no los comprenden sino de oidas gracias á la predicación de los líders, es un reconocimiento: 1º de los directores y 2º de los dirigidos. ¿En cuál de ambos reside efectivamente la soberanía? En las masas directoras—se contesta;—no precisamente por su inteligencia ó riqueza—aunque estos

elementos entran en mayor grado—sino porque ciertas personas se constituyen, en un momento dado, en elementos representativos de la conciencia popular. Es verdad que esta doctrina se presta á abusos, pero está en los mismos directores el desempeñar su cometido con honradez y pureza de convicción y de miras.

CARACTERES INHERENTES A LA SOBERANIA

Según las teorías sobre el sujeto de la soberanía, así son los caracteres que se asignan á ésta. Los principales atributos son los siguientes:

(a) LA SOBERANÍA ES ILIMITADA.—Rousseau y los partidarios del *contrato social* consideran que la soberanía es ilimitada: el producto de la voluntad colectiva resultante de las voluntades individuales, es la ley: no hay derecho contra la ley. Lo que el mayor número resuelve, siempre es legal, justo. Para los partidarios de la escuela del origen divino, la soberanía está limitada: 1.° Porque las leyes divinas son superiores á las leyes humanas; 2.° Por el respeto á los derechos del individuo que son anteriores á todo Estado.

(b) LA SOBERANÍA ES INALIENABLE.—Esta cuestión se resuelve distintamente según los autores. Rousseau declaraba qu la soberanía es inalienable, porque la soberanía no es más que la voluntad general que no puede ni trasmitirse ni enajenarse. En cambio, en una monarquía de carácter hereditario, absoluto, la soberanía no puede ser retirada al rey por la nación, puesto que aquélla pertenece al monarca y no á la nación.

(c) LA SOBERANÍA ES IMPRESCRIPTIBLE.—Si la soberanía es inalienable también debe ser imprescriptible, porque la prescripción no es más que la enajenación presunta. Algunos partidarios, sin embargo, de la soberanía como propiedad, ó sea de la soberanía legitimista, admiten la prescripción como modo de adquisición de la soberanía.

Cabe distinguir la prescripción: la soberanía no puede prescribirse porque reside toda ella en la nación, pero su ejercicio puede prescribirse bajo ciertas condiciones. Por ejemplo: si un usurpador se apodera del poder y lo ejerce

por el bien común sin encontrar alguna oposición de parte de la mayoría, esta situación debe considerarse como legítima y normal. (*Foignet.*)

(d) LA SOBERANÍA ES INDIVISIBLE.—Es decir, no puede ser ejercida por dos entidades ó por dos personas diferentes. Suponiendo que hubiese varias soberanías, tendrían que ser subordinadas ó coordinadas; si lo primero, la soberanía suprema sería la verdadera; si lo segundo, habiendo voluntades opuestas no podrían coexistir juntamente, y para resolver el conflicto habría de prevalecer siempre la una sobre la otra.

La verdad es que la soberanía es indivisible en principio, pero su ejercicio está confiado á diversos poderes, á diversos organismos.

(e) LA SOBERANÍA ES INVIOLABLE.—Porque siendo inherente á la personalidad, de tal modo que no puede trasmitirse ni prescribirse, no puede tampoco ser atacada sin atentar contra la personalidad misma.

La inviolabilidad de la soberanía es la garantía de la majestad del Estado, que es la misma majestad del derecho. (*Santamaría de Paredes.*)

MODOS DE EJERCER LA SOBERANIA

Nos limitaremos al ejercicio de la soberanía en la época moderna, ó sea, teniendo por soberano al pueblo, pues la soberanía divina como la evolucionista y la legitimista, están llamadas á desaparecer, si no han desaparecido ya, como doctrinas políticas, por no responder á las necesidades del espíritu de la actual civilización.

Residiendo la soberanía en el pueblo, bien como nación organizada, bien como suma numérica de individuos, bien como grupo ó grupos sociales representativos de la comunidad toda, su ejercicio se manifiesta bajo dos formas diferentes.

(a) FORMA DELEGADA.—Consiste en la renuncia que hace el pueblo del ejercicio continuo y regular de la soberanía, confiándolo en manos de funcionarios elegidos para desempeñar los diversos poderes del Gobierno.

Es verdad que originariamante la soberanía reside siempre en el pueblo, pero su ejercicio se confía de una manera absoluta á representantes debidamente elegidos.

(b) FORMA DIRECTA.—Por medio de la forma directa el pueblo conserva el ejercicio de su soberanía en materias importantes de legislación, no confiándose la representación más que en aquellos asuntos de orden secundario.

SISTEMA REPRESENTATIVO Y SISTEMA DEMOCRATICO

Cuando el ejercicio de la soberanía se verifica en forma delegada y el pueblo no acude á los comicios más que para designar á los que van á ser sus legítimos representantes, entonces el sistema se llama representativo ó republicano propiamente dicho; pero cuando el pueblo acude á los comicios y vota no solamente para elegir á sus delegados ú oficiales sino también para la aprobación ó desaprobación de ciertas medidas legislativas ó constitucionales, entonces el sistema se llama democrático.

No hay duda alguna que hemos llegado á la época en que el sistema representativo ó delegado está atravesando una crisis. El ideal primero, después de notarse las desventajas prácticas de la teoría del *contrato social*, fué el de entregar por completo el gobierno, ó mejor, el ejercicio de la soberanía, en manos de los representantes legítimos del pueblo. Aunque no se dijo claramente, por conveniencias políticas, la razón principal del sistema representativo es la falta de confianza en el pueblo mismo, en el manejo directo de sus propios intereses. Al pueblo corresponde elegir, no gobernar. Podría muy bien, bajo la base de la cultura actual, constituirse en masa electora, pero todavía no ha llegado á poseer el grado de perfección que le otorgue el derecho á gobernarse á sí mismo.

Pero la teoría de representación se ha adulterado en estos últimos tiempos. Los oficiales depositarios de la confianza del pueblo han abusado de esa confianza, y se ha llegado á veces al extremo de valerse de la misma como arma para sus propios intereses y beneficio, y en desprestigio de los intereses y de la causa de la comunidad en ellos encomendada. De ahí la tendencia actual á una nueva democracia, no como la practicada en las sociedades antiguas, sino á una democracia real, mejor aún, á un gobierno directo efectivo, como una demostración que hace el

pueblo de retirar la confianza en sus representantes y de recuperar el poder en ellos delegado para ejercerlo por sí y bajo su propia responsabilidad.

Se han dado, pues, pasos, los primeros pasos solamente, en favor de esa tendencia al sistema democrático. El *referendum* en Suiza, Estados Uuidos y otros paises, y el direcho de iniciativa y de *recall* en Estados Unidos, son pruebas que patentizan la nueva orientación.



CAPITULO VI

EL PROBLEMA DEL SUFRAGIO

Nocion del sufragio.—Clases de sufragio.—Algunas cuestiones que se presentan en el problema del sufragio. (a) **El sufragio como derecho.** (b) **El sufragio como deber.** (c) **Si el voto debe ser publico o secreto.** (d) **Si el voto implica un mandato o no.** (e) **El valor cuantitativo del voto.** (f) **La representacion de las minorias.** (g) **Las divisiones territoriales.** (h) **El voto femenino.—Necesidad de una legislacion especial para el sufragio.** (a) **El censo electoral.** (b) **La emision del sufragio.** (c) **La garantia del resultado de las votaciones.** (d) **La sancion penal.**

NOCION DEL SUFRAGIO

La intervención oficial que hace el ciudadano calificado por la ley, en los asuntos generales de gobierno, se llama *sufragio.* Dedúcese de aquí que el sufragio no solamente se utiliza para la elección de funcionarios sino también para la expresión de la opinión individual del ciudadano sobre medidas constitucionales, legislativas, ó meramente de ordenanza local, como sucede, por ejemplo, en el caso del *referendum.* La forma específica por la cual el elector manifiesta su voluntad, en uno ó en otro caso, se llama *voto.*

CLASES DE SUFRAGIO

La división ordinaria del sufragio es la de sufragio *universal* y *restringido.* Esta división es tanto más importante cuanto que la tendencia ha sido siempre la univerlización del sufragio.

El sufragio es *universal* cuando se concede á todos los

ciudadanos sin distinción de instrucción ni de fortuna. El término *universal* se aplica aquí en un sentido muy restringido: no quiere decir que todos, absolutamente todos los miembros de la comunidad política, tengan derecho al sufragio. El sufragio *universal* reconoce siempre una limitación natural, como por ejemplo la edad, la incapacidad mental, y á veces, el sexo.

El sufragio es *restringido* cuando solamente se concede á un número de ciudadanos capacitados por su fortuna, por su instrucción, ó por otra forma de limitación.

ALGUNAS CUESTIONES QUE SE PRESENTAN

Considérase el sufragio actual como la única forma oficial, casi diremos legal, por la cual la voluntad del pueblo ejerce influencia efectiva en los negocios públicos. Por estas consideraciones, el sufragio se eleva á la categoría de función exclusiva oficial del Estado, ejercida por las personas calificadas por la ley. Problema tan importante presenta, como es natural, en su desarrollo y realización, un número de cuestiones que han agitado vivamente, desde tiempos remotos, la opinión de los publicistas. Algunas de esas cuestiones se enumeran en los párrafos que siguen:

(a) EL SUFRAGIO COMO DERECHO.—El sufragio está incluido entre los llamados *derechos políticos*; es decir, es un derecho creado por el Estado. No puede ser ejercido por cualquiera por la única razón de ser persona, miembro de la colectividad. No nace con el hombre. Es concedido al hombre. Pero una vez que éste adquiera todas las condiciones que le capaciten para el sufragio, *tiene derecho á él*: he aquí el sufragio como derecho.

(b) EL SUFRAGIO COMO DEBER.—Surge ahora la duda de si el sufragio, siendo derecho, es también un deber del ciudadano. Parece natural que se le considere como un deber toda vez que el ciudadano es miembro de la colectividad y como parte de ella está llamado á velar por sus intereses. El elector es *funcionario del Estado*: sus aptitudes y capacidad como elector le imponen, naturalmente, *el deber* de velar por el bien del Estado mismo. Ahora bien, si el sufragio es un deber ¿debe ser un deber obli-

gatorio, imperativo? Algunas Constituciones han consignado así, como por ejemplo la de Méjico de 1857 y la del Salvador de 1883. Se ha ideado este medio de coacción del sufragio, por el mal que se ha notado á veces de las abstenciones electorales, de la indiferencia política, mal muy corriente en algunos países en donde los ciudadanos dejan pasar todo, hasta la suerte misma de su país, creyendo que han cumplido con su deber atendiendo solamente los intereses propios. Pero esta doctrina no ha encontrado apoyo en los tratadistas de derecho político, quienes consideran el sufragio como un acto libérrimo del individuo. No hay nada más inmoral—se dice hoy—como votar, no por necesidad, sino por temor á la amenaza de la Ley. Entonces el voto no significaría la manifestación de la independencia individual: significaría un acatamiento, una obediencia, y esto es contrario al espíritu del sufragio que es eminentemente *revolucionario.*

Prevalece, por consiguiente, el criterio de considerar el sufragio como un deber moral, cívico, del ciudadano, pero no como una imposición obligatoria del Estado.

El sufragio no es solamente un derecho ó privilegio; también es un deber para el ciudadano que esté investido de él. ¿Qué diríamos de aquél que, no pudiendo administrar personalmente sus intereses, rehuse, sin embargo, nombrar ó elegir á otro que hiciera sus veces? Pero si la administración de los intereses de un particular por varias personas mancomunadamente es avocada á grandes confusiones y dificultades, la administración colectiva de los intereses del pueblo por todos sus habitantes daría por resultado el desconcierto general. Si todos y cada uno de nosotros nos constituyéramos en autoridad y asumiéramos el mando en nuestros respectivos pueblos, ¿quién obedecería nuestros mandatos en la hipótesis de que todos tuviéramos igual fuerza de autoridad? Esto sencillamente daría por resultado el gobierno del más fuerte. De ahí la necesidad de elegir á las personas que dicten nuestras leyes, administren los intereses comunes y representen la autoridad. (*Ignacio Villamor.*)

Si un pueblo que se gobierna por el sufragio libre y universal, deja de dar sus votos cuando le es obligatorio, no solamente hace peligrar los intereses del Estado sino también los suyos en lo particular. Los que no quieren cumplir con sus obligaciones como electores, no tienen derecho de quejarse de una mala administración del gobierno

ó cuando sufren sus propiedades á causa de una legislación perniciosa. El sufragio libre y una opinión pública que se corrije constantemente, son elementos esenciales del buen gobierno. (*Cocker.*)

(c) SI EL VOTO DEBE SER PÚBLICO Ó SECRETO. —El voto *público* consiste en que el elector exprese de palabra y á viva voz ante la junta electoral el nombre de la persona por quien vota; y el voto *secreto* consiste en depositar en la urna electoral la balota en que se ha escrito el nombre de la persona por la cual el elector vota. No hay uniformidad de criterio en las legislaciones referente al voto público ó secreto. Unos optaron por el público, como Dinamarca, Rusia etc. y otros, casi todos, con aquellas excepciones, por el secreto.

Se alegan en favor del *voto público* las siguientes razones: el candidato tiene mayor seguridad de que el elector tiene más garantía de que no se adultere ó falsifique su voto: hay de parte suya más respeto á la opinión pública y mayor circunspección y veracidad en sus compromisos. El que ha de dar su voto en público y echara sobre sí la responsabilidad de su acto, se guardará bien de no ofrecer sino lo que tenga intención de cumplir y sea más conforme á los intereses del país y á las exigencias de la opinión. Pero, estas mismas influencias pesan gravemente sobre su conciencia y coartan su libertad, porque se ve arrastrado, á pesar suyo, por la corriente de opiniones tempestuosas, ó poderosas exigencias personales, tal vez ineludibles.

En el *voto secreto* se consulta más y mejor la indepencia del votante; puede sustraerse á influencias perniciosas y dar su voto en conciencia, aunque sea faltando á las promesas que la petulancia de los unos, ó la presión de la autoridad, lo hubiesen arrancado; pero, en cambio, esta forma se presta á abusos y engaños, puede convertirles en infcuo tráfico y se aventura la elección á la merced de los escrutadores que, no estando debidamente vigilados, son árbitros de leer el mismo nombre escrito en la cédula, ú otro distinto. De aquí el empeño que los partidos toman en ganar las mesas receptoras de sufragios, que son las que en último resultado hacen la elección y proclaman tal vez candidatos que apenas logran alcanzar una minoría de sufragios verdaderos. (*Santisteban*)

(d) SI EL VOTO IMPLICA UN MANDATO Ó NO. —Otro de los puntos más discutidos en el problema del su-

fragio es la relación que guardan los representantes con los representados, es decir, el carácter que implica el voto dado á un representante por el distrito elector. Entonces surge la doctrina del *mandato inperativo* promulgada hace un tiempo en Francia. Por virtud del mandato imperativo la voluntad del pueblo elector se sobrepone á la del representante elegido. El pueblo elector redacta ó formula su mandato y lo envía al representante y el representante se ve impelido á obrar según las indicaciones de aquél.

Esta doctrina encontró inmediatamente sus refutadores quienes la consideran impracticable, perjudicial y aburda, entre otras, por las razones siguientes: porque el mandato imperativo imposibilitaría toda discusión parlamentaria, pues si el representante lleva, sobre un asunto determinado, el mandato de sus electores, no tiene derecho á emitir su opinión discutiéndolo: no es más que un procurador, un mandatario; el mandato imposibilitaría, además, la promulgación de muchas leyes que solamente podrían aprobarse por las llamadas transacciones parlamentarias ó conferencias inter-camarales, en las cuales se resuelven conflictos de ambas cámaras, ó de los partidos opuestos, mediante la adopción de una solución intermedia; el mandato mataría la vida misma de los parlamentos, pues si al fin y al cabo la voluntad de los electores es la que se necesita, el gobierno no debería hacer más que someter á esa voluntad todas las cuestiones legislativas, sin necesidad de las organización parlamentaria.

«La gran ventaja que ofrecen los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo no es del todo idóneo para esto, lo que constituye uno de los mayores inconvenientes de la democracia.

«Los representantes que han recibido de sus electores instrucciones generales no necesitan de una para cada caso. Cierto es que de esta suerte la palabra de los diputados expresa con más fidelidad la voluntad de la nación; pero tal sistema acarrearía dilaciones sin término, haría á cada diputado amo de los otros y. en las situaciones más apremiantes, toda la fuerza de la nación podría quedar paralizada por un capricho (*Montesquieu.*)

Prácticamente el mandato imperativo, tal como lo concibieron sus autores, ha caído en desuso, y como medida conciliadora solamente se adopta hoy el mandato para algunas materias de orden fundamental, en que, como hemos dicho más arriba, el pueblo ha querido conservar su derecho votándolas directamente. Esta es la doctrina

que se sigue, por ejemplo, en Suiza, Estados Unidos, etc.

La teoría contraria al mandato es la de *representación libre.* Consiste en dar á los representantes la libertad de emitir su opinión, de discutir lo mismo que de votar, en todos los asuntos que se someten á su consideración. El fundamento de esta teoría es que, siendo elegidos libremente por el pueblo elector, los representantes gozan de su confianza mientras desempeñan sus cargos.

(e) EL VALOR CUANTITATIVO DEL VOTO.—Algunos escritores, entre los cuales figura en primer término Stuart Mill en su obra *Representative Government*, han combatido la razón de ser del voto igual, es decir, de la clásica teoría de *un voto para cada hombre.* Se alega que un voto tiene ó debe tener un valor proporcional á la capacidad del ciudadano que lo da: el voto de un abogado ó médico, ó de otro poseedor de un título académico cualquiera, es distinto y tiene más valor cuantitativo que el voto dado por uno que no posee instrucción alguna. Sin tratar de eliminar totalmente el voto de los analfabetos ó de los desposeídos de instrucción suficiente, se cree que el voto de éstos no tiene más valor que el de una *unidad*; mientras que el voto de un ciudadano rodeado de toda clase de preparaciones en orden á su fortuna ó á su instrucción, debe sumarse tantas veces cuantas cualificaciones reuna en su favor. Más adelante hablaremos de este mismo punto.

(f) LA REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS.—Otra de las cuestiones que ha suscitado controversias muy interesantes es la de dar á las minorías su debida representación. Si es verdad que el Gobierno es fiel reflejo de los intereses generales de todos y representa por igual á todos los elementos, es justo que en las elecciones no haya lo que se ha dado en llamar *parte vencedora y parte vencida*. Según el régimen de las mayorías, criterio muy general en muchos países hasta hoy, la minoría derrotada en unas elecciones pierde completamente su derecho de representación en el Gobierno. Prácticamente esas minorías se eliminan en la administración con la derrota sufrida por sus candidatos. Este sistema es injusto, al decir de al-

gunos autores, mayormente si la diferencia habida entre una mayoría y una minoría no consiste más que en un número insignificante de votos. El resultado es que confiriéndose el Gobierno nada más que en manos de los representantes de la mayoría, estos representantes podrían muy bien abusar de sus funciones en contra de los intereses de las partes vencidas.

Se ha discutido ampliamente esta cuestión en algunos países y á propuesta de muchos se han adoptado ya procedimientos tendentes á dar á las minorías su representación proporcional en el Gobierno, de lo cual hablaremos en el capítulo siguiente.

Si las instituciones libres de América llegaran á destruirse un día, ello habrá sido por la autoridad ilimitada de la mayoría, que podrá urgir en lo futuro á las minorías á entregarse á la desesperación acudiendo á la fuerza física. (*Tocqueville.*)

(h) LAS DIVISIONES TERRITORIALES.—La división de todo el territorio del Estado en varias secciones ó colegios electorales, es otro asunto que tiene divididos á los autores. La cuestión no se presenta tan seria en un Estado con territorio pequeño como en otro con territorio extenso. En este último, es imprescindible la división en colegios electorales distribuidos con arreglo al número de habitantes y al estado topográfico de las localidades, para facilitar la votación á las personas que no necesitan viajar muy lejos para llegar al colegio electoral.

Existen tres procedimientos: el distrito ó colegio uninominal, el escrutinio por lista y el colegio nacional único.

Cuando todo el territorio se divide en distritos cada uno de los cuales elige á *un representante*, como sucede en Filipinas por la Ley Electoral vigente, el procedimiento es el del llamado colegio ó distrito *uninominal*. Cuando la división se verifica en grandes circunscripciones electorales y cada una de estas elige á dos ó tres ó más representantes á la vez, como pasaría si la provincia se convirtiera en una sola organización electoral para elegir á los representantes que la correspondan, el procedimiento entonces es el del escrutinio *por lista*. Y finalmente en el

sistema del colegio *nacional único* no hay más que una sola organización electoral eligiendo cada votante á todos los representantes.

(h) EL VOTO FEMENINO.—La cuestión de dar á las mujeres el derecho al sufragio, tanto activo como pasivo, ha suscitado siempre una discusión apasionada. Mayormente en estos días en donde el feminismo se ha propagado como una consecuencia ineludible de la actual civilización igualitaria.

Los feministas dicen: 1.—El sufragio no será realmente universal si no se admite á las mujeres á votar; 2.—Las mujeres pagan impuestos como los hombres, por lo cual es justo que voten como los hombres; 3.—El voto femenino disminuirá la influencia de los juegos y de las combinaciones en las elecciones, por la naturaleza sentimental propia del sexo femenino; 4.—El voto de las mujeres orientaría la política del Gobierno hacia una economía más pronunciada, porque las mujeres son de suyo más económicas que los hombres.

Los anti-feministas responden: 1.—La admisión de las mujeres en los negocios públicos será el mayor trastorno en el órden de las cosas que ha existido jamás. Desde que el mundo existe, el hombre se ha encargado siempre de los negocios públicos, mientras que la mujer, por razón de sus cualidades naturales, ha sido siempre confinada en los asuntos de su casa; la vida de la familia estaría gravemente comprometida si á la mujer se la distrajera de estas ocupaciones domésticas; 2.—La delicadeza nativa de la mujer se quebrantaría intervinendo en las cuestiones públicas; 3.—Es verdad que las mujeres pagan impuestos como los hombres, pero no pagan el impuesto más noble, el impuesto de la sangre. (*Foignet.*)

No hay duda alguna de que el feminismo ha ido avanzando hasta hoy en las diversas esferas de la vida pública. Paulatinamente y casi diremos por grados, se ha ido reconociendo el derecho de la mujer á una mayor extensión de su actividad social. Primeramente se la reconoció el derecho á formar parte de esas sociedades de beneficencia y de caridad en las cuales vemos á la mujer triunfante y casi única dirigiendo y administrándolas. Después la actividad femenina se desplegó en otro ramo, en el magisterio: era muy corriente, y hasta ahora lo es, ver á mu-

jeres *maestras* en algún ramo del saber humano, puesto á que ha llegado sin duda por su aptitud y capacidad reconocidas. Dentro del mismo ramo de educación, se reconoce ya á las mujeres el derecho á ocupar cargos superiores como por ejemplo, el de presidentas ó miembros de las juntas escolares ó de las juntas de educación del Gobierno. En una palabra, la mujer ha ido avanzando hasta hoy en muchos ramos del humano progreso. El único punto en discordia es si debe también tener derecho á los puestos políticos del Gobierno, ó si debe tener derecho á la política. En este último respecto vemos otra vez avanzar á la mujer: primeramente se la otorgó el derecho de intervenir en la política local, pudiendo ocupar puestos municipales, como en Inglaterra y en Escocia, según la Ley de 1882; en 1888 hasta 1890, ya se la reconoció ese mismo derecho en los Consejos de Condado en la misma Inglaterra y Escocia. Iguales pasos se han dado á favor de la mujer en los Estados particulares de la Unión norte-americana y en algunas colonias de Inglaterra. Hoy el paso por darse es el que se dirige al mismo Gobierno central, asiento del Parlamento y del poder ejecutivo, hacia el cual la mujer dirige sus ambiciones con firmeza y fe.

NECESIDAD DE UNA LEGISLAGION ESPECIAL

Encontramos una variedad de soluciones al problema del sufragio, no solamente en teoría sino también en la parte misma de la legislación positiva. Se ha visto siempre que los legisladores han tenido mucho cuidado en emplear para el procedimiento electoral, aquellos medios que se ha creido que garantizarían mejor la eficacia y la pureza del sufragio. De ahí que ordinariamente se dicte una legislación especial abarcando todas las materias relativas al problema electoral, legislación que algunos han llamado ya *Derecho Electoral*. Para Posada hay cuatro puntos principales que deben ser tratados en toda legislación electoral: 1.—La constitución del cuerpo electoral; 2.—La organización de un procedimiento de emisión del sufragio; 3.—La garantía del resultado de las votaciones; 4.—La sanción penal.

(a) EL CENSO ELECTORAL.—Lo principal que se debe determinar es el número exacto de los electores y su cualificación. El registro de los electores calificados se llama *censo electoral*.

(b) LA EMISIÓN DEL SUFRAGIO.—En el procedimiento para la emisión del sufragio están incluídas todas las operaciones previas al acto mismo de votar, como por ejemplo la constitución de la juntas electorales, la inscripción de los electores, la fijación del día de esta inscripción, la votación misma, las garantías del elector para que el voto se verifique en secreto, si el voto es secreto, la intervención de los partidos políticos ó de las partes interesadas en las votaciones, para que éstas se verifiquen con la mayor limpieza, etc.

(c) LA GARANTÍA DEL RESULTADO DE LAS VOTACIONES. Verificadas las votaciones, lo importante es que la ley garantice la eficacia del resultado de la votación, si ésta se hubiere llevado á cabo dentro de la legalidad; de lo contrario, si no existieran garantías legales suficientes para que se respete el resultado de una votación, ésta no tendría razón de ser y na haría más que fomentar las pasiones de partido, sin objeto propio.

(d) LA SANCIÓN PENAL.—Si es indispensable una legislación para evitar los fraudes electorales, es justo establecer un castigo para aquellas personas que hayan infringido la Ley Electoral. De esta manera se podría conseguir que las elecciones se verifiquen dentro de la legalidad y sin grandes y escandalosas arbitrariedades.

CAPITULO VII

SISTEMAS ELECTORALES

Ventajas que se alegan en favor del sufragio universal.—Inconvenientes.—Formulas inventadas para corregir los defectos del sufragio universal. (a) **El voto plural.** (b) **El voto multiple.** (c) **El voto por grados.—La representacion de intereses sociales.—El sufragio restringido: medios de restriccion.** (a) **La fortuna.** (b) **La instruccion.** (c) **El estado de dependencia.—La representacion de las minorias.** (a) **El voto limitado.** (b) **El voto acumulado.** (c) **El cociente electoral.**

VENTAJAS DEL SUFRAGIO UNIVERSAL

El sufragio universal tiene las ventajas siguientes: (1) Da mayor participación popular en el manejo de los negocios públicos; (2) á consecuencia de esta mayor participación, el Gobierno pesa menos porque se le quiere más y es hechura completa de la opinión pública; (3) contribuye á una mayor igualdad en el establecimiento de los impuestos; (4) evita el Gobierno por clases porque el Gobierno es de todos; (5) da mayor fuerza á la ley que es emanación, directa ó indirecta, de los deseos de todos; (6) promueve un interés mayor por las cosas públicas; (7) realiza en mayor grado que el sufragio restringio, el ideal de un Gobierno del pueblo y por el pueblo; y (8) establece una base más amplia de orden y de tranquilidad públicas indispensables en todo Estado.

Busquemos ahora cuál es la razón del sufragio universal. Es la siguiente: los ciudadanos tienen parte en las cargas de la sociedad; el Gobierno está instituido para repartir estas cargas con igualdad; cada uno tiene el de-

recho de defender su propiedad y su libertad, y no puede defenderla mejor que con su voto; ó más breve, puesto que cada uno tiene parte en la vida social, debe tener parte en el Gobierno. (*Laboulaye*)

INCONVENIENTES

Hemos dicho ya que el sufragio universal es, en la práctica, aquél que no reconoce limitación de fortuna ni de instrucción. Es ordinario que en un sufragio que se dice *universal* no se fije más limitación que la edad (21 años, por lo general) y un tiempo de residencia en la localidad. El inconveniente que se nota ahora es el que se ha notado siempre: ¿cómo confiar una función política tan importante á personas sin la más elemental instrucción? ¿no sería fabricar víctimas propiciatorias del caciquismo y exponer á una gran parte del pueblo ó al pueblo entero á un fracaso inevitable por no saber elegir á buenos funcionarios?

Concedido ya, por un momento, que todos tengan derecho al sufragio, sin limitaciones de instrucción ó de fortuna, entonces se pregunta otra vez: ¿es justo que se dé un mismo valor al voto de un instruido y al de un ignorante?

REMEDIOS DEL SUFRAGIO UNIVERSAL

Al objeto de evitar los inconvenientes del sufragio universal de que hablábamos en el párrafo anterior, se han ideado y practicado á la vez varias fórmulas, algunas de las cuales son las siguientes:

(a) EL VOTO PLURAL.—Consiste en dar al elector tantos votos cuantas calificaciones tenga, según la ley. Estas calificaciones obedecen á los bienes que el elector posea ó á su grado de instrucción.

En Francia y Bélgica se introdujo esta reforma como fórmula de transacción para el sufragio universal. En Bélgica, por ejemplo, según una ley del año 1893, se concedían votos suplementarios á los que tenían una determinada fortuna, á los que cumplían 35 años de edad ó á los que podían exhibir un título académico.

Un autor, A. de Montry, sostuvo también que el voto plural debiera concederse al padre y al esposo, quienes deberían tener derecho á tantos votos cuantos individuos compongan su familia. Un hombre casado, por ejemplo, con tres hijos, tiene derecho, según este autor, á cinco votos.

(b) EL VOTO MÚLTIPLE.—Consiste en permitir á un elector á votar en dos ó más precintos ó circunscripciones electorales según los intereses que tenga. En Francia estuvo en vigor una ley que permitía al ciudadano á votar en el lugar de su residencia y en el lugar de la residencia de sus intereses.

(c) EL VOTO POR GRADOS.—También se llama *voto indirecto.* Cuando el elector no vota directamente á los funcionarios, sino que elige á un número de personas que son las que se encargan de votar al representanto ó funcionario, entonces se dice que el voto es indirecto. El voto es de tantos grados cuantas veces se haga la elección hasta llegar á la votación misma de los funcionarios que se requieren.

El voto indirecto es sencillamente la elección hecha por un cuerpo de elegidos. (*Tocqueville*)

El voto indirecto está más generalizado que cualquiera de las fórmulas enumeradas arriba. Se funda en una base más apropiada porque corrige la poca preparación, en el caso de que la haya poca, de los electores primarios sin destruir el principio de representación. El senador federal en los Estados Unidos, elegido por los Congresos de cada Estado, el Presidente y el Vice-Presidente de la misma República, elegidos por los electores presidenciales, y en Filipinas, los Comisionados Residentes en Washington, elegidos por la Legislatura Filipina, son casos de elecciones por grados. En Rusia hay votos hasta de tres ó cuatro grados.

LA REPRESENTACION DE INTERESES SOCIALES

Otra fórmula ideada para la mejor realización del sufragio, en lo posible, es la que otorga el derecho de representación á las agrupaciones sociales en vez de hacer de él un derecho puramente individual. Como dijo muy bien un Profesor, reunir al azar hombres de aspiraciones tan

diversas como obreros, burgueses, artistas, sabios, agricultores, etc. y obligarles á votar juntos por un solo candidato ó una sola lista, á fundir todas sus voluntades en una, es pedirles un imposible...., pero si se toman hombres que vivan la misma vida, que tengan las mismas necesidades y los mismos intereses, y se les agrupa al rededor de un criterio....y se les dice que elijan un delegado, el acuerdo se conseguirá con facilidad.

Por medio de la representación de las fuerzas vivas del país, los electores se organizan en grupos de sus respectivos oficios ó profesión (abogados, agricultores, industriales, rentistas, etc.) para elegir á los representantes de la agrupación respectiva.

Una ramificación importante de esta teoría es la de dar representación distinta á los dos elementos políticos existentes en todo Estado y mayormente en un Estado compuesto, á saber: el elemento *pueblo* como unidad compuesta de voluntades ó soberanías individuales y el elemento *provincia*, (como en algunas repúblicas del Sur de América), ó *Estado particular*, (como en Estados Unidos.)

Se recordará que en la república norte-americana cuando se discutió la actual Constitución, se quiso adoptar un sistema intermedio entre la centralización federalista (tendencia absorbente) y la descentralización confederada (tendencia disolvente).

Dos teorías estaban en pugna, dos intereses más bien: el interés de la Unión y el de cada Estado. La solución fué reconocer personalidad á ambos elementos haciendo que el elemento individual tenga su representación en la Cámara de Representantes y que el elemento colectivo «Estado» esté representado por medio del Senado.

EL SUFRAGIO RESTRINGIDO

Como hemos dicho, el sufragio restringido excluye del derecho de votar á una porción de ciudadanos que un sistema de sufragio universal admitiría en las votaciones. No existe propiamente un límite fijo entre el sufragio universal y el restringido. Puede decirse, en términos generales, que el primero concede el voto al mayor número de ciudadanos sin más limitaciones, como hemos dicho ya, que las referentes á la edad, á la residencia, y á veces al sexo.

Las limitaciones ordinariamente adoptadas en el sufragio restringido, son las siguientes:

(a) LA FORTUNA.—Se ha creído que aquellos que no poseen cierta cantidad de bienes ni pagan impuestos al Estado, no tienen tampoco interés en que el gobierno sea bueno, como lo tendría un hombre con fortuna que perder y que contribuye, además, con su dinero, á sostener los gastos públicos.

Responde á esta limitación nuestra Ley Electoral vigente al establecer como una de las condiciones relativas que califican al elector, la de poseer propiedad inmueble por valor de 500 pesos, ó pagar 30 pesos ó más por cualquiera de las contribuciones establecidas desde el 13 de Agosto de 1898.

(b) LA INSTRUCCIÓN.—También es una de las calificaciones generalmente adoptadas, la de poseer el elector un cierto grado de instrucción, ordinariamente la de saber hablar, leer y escribir el idioma, que le permita siquiera escribir el nombre del candidato por quien vota y comprender la trascendencia del acto que realiza.

Á esto responde la limitación contenida en nuestra Ley Electoral al imponer como una de las condiciones relativas del elector, la de saber hablar, leer y escribir inglés ó español.

(c) EL ESTADO DE DEPENDENCIA.—Otra de las limitaciones impuestas al sufragio un tiempo, fué la de no conceder el voto á las personas que no gozaban de su completa libertad. Se dijo que los domésticos, por ejemplo, estaban incluídos entre ellos.

Este sistema estuvo en boga en Francia y Dinamarca. Hoy ya no tiene razón de ser puesto que se opone á los principios en que se basa la moderna democracia.

LA REPRESENTACION DE LAS MINORIAS

La idea de dar la representación á las minorías, defendida con calor por muchos autores, según hemos dicho ya más arriba, ha encontrado eco en la misma legislación positiva, á juzgar por los diversos procedimientos adoptados por las leyes de muchos paises.

En los tratados de Derecho Político se ha creído indispensable siempre una exposición, más ó menos extensa, de las combinaciones ideadas para dar la representación á estas minorías, habiendo llegado la discusión á veces á un cierto grado de acaloramiento. «Como la separación de la Iglesia y el Estado es una necesidad de la libertad religiosa del pasado, la representación de las minorías en las Asambleas es una necesidad de la política de todos.» Así dice Luis Varela en *La Democracia Práctica.* Y luego añade: «Las decisiones de las mayorías en los parlamentos no pesan solo sobre una fracción del pueblo. Ellas pueden envolver á todo país, por medio de una ley de impuestos, ó pueden absolver un delito, por medio de un *bill de indemnidad*; ellas pueden amenazar una libertad individual, ó pueden afectar un derecho colectivo; ellas pueden pesar sobre un ciudadano aislado, ó pueden gravitar sobre el pueblo entero. Si la minoría del pueblo estuviese representada en la asamblea, ese despotismo sería imposible».

«Teniendo las minorías—decía un autor francés—el mismo derecho que las mayorías á estar representadas, búsquese el medio de conciliar estos dos derechos opuestos en apariencia, de tal manera que, mayorías y minorías exactamente adicionadas, sean fielmente representadas. La Cámara debe ser la imagen perfecta de la Francia; ella debe ser, hasta cierto punto, el mapa político del país, reducido sobre una escala cuyos grados se calculan por el número de los representantes á elegirse.»

Algunas de las combinaciones electorales establecidas para dar su debida representación á las minorías políticas, son las que siguen:

(a) EL VOTO LIMITADO.—Bajo la base de que el elector puede elegir varios candidatos—colegio plurinominal—el voto limitado restringe el derecho del votante á votar á un número de candidatos menor que el necesario para la representación oficial. Así, por ejemplo, si se tiene que votar, en una circunscripción electoral, tres representantes, el elector no podrá votar más que por dos, si se necesitan cinco, el elector no podrá votar más que por tres, y así en adelante. Si la minoría, en una circunscripción electoral, tiene una fuerza suficiente para hacer triunfar á un solo candidato, con este sistema podrá conseguirlo haciendo que sus electores no voten más que por uno solo;

de esta manera se ha querido dar á las minorías su debida representación.

Este sistema se ha propuesto varias veces en Inglaterra, y se ha practicado en algunos Estados de la Unión norte-americana, en algún que otro cantón suizo, en el Brasil y en España.

(b) EL VOTO ACUMULADO.—Bajo la base siempre de que el elector puede votar á varios candidatos en una circunscripción electoral, el voto acumulado permite al votante á acumular todos sus votos ó parte de ellos á favor de un solo candidato. Así, por ejemplo, si hay necesidad de elegir á cinco diputados en un Colegio Electoral, el elector puede dar á un candidato dos, tres, cuatro hasta cinco de sus votos.

De esta manera si la minoría tiene un número de votantes suficiente para hacer triunfar nada más que á un candidato, todos los votos de que dispone el elector de la minoría deberían otorgarse á favor de dicho candidato.

Este sistema se aplicó en algunos de los Estados de la Unión norte-americana, en Inglaterra, en el Cabo de Buena Esperanza, etc.

(c) EL COCIENTE ELECTORAL.—Fundado en una base más exacta, puesto que es una base matemática, existe el llamado sistema de cociente electoral. Por virtud de este sistema, es elegido todo candidato que reuna un número de votos igual al cociente obtenido dividiendo el número de electores por el número de representantes á elegirse.

Santamaría de Paredes pone el siguiente ejemplo del sistema de cociente electoral. Supongamos un colegio electoral compuesto de 7000 electores, de los cuales 4000 pertenecen al partido A, 2000 al p rtido B y 1000 al partido C; y fijemos en siete, el número de los diputados que corresponden á este colegio. Con arreglo al régimen de las mayorías, hoy existente, los *siete* representantes resultarían elegidos del partido A, sólo por el hecho de contar más de la mitad de los votos. Pero admítase el principio fundamental del sistema que exponemos, y resultará que siendo el cociente 1000, la representación del colegio se compondrá de *cuatro* diputados del partido A, *dos* del partido B, y *uno* del partido C, en exacta proporción con el número de electores que corresponden á dichos partidos.

Bajo el principio del cociente electoral, se han ideado otros muchos sistemas de representación proporcional numérica. El más calificado de éstos es el llamado sistema de Hare.

El *sistema de Hare* supone la nación constituída en un solo colegio y establece el voto único con lista de preferencia. El elector sólo vota por un candidato, es decir, el voto de cada elector se cuenta una sola vez, pero puede aquél inscribir en su papeleta una lista de candidatos por orden de preferencia. La operación electoral se efectúa determinando el cociente mediante la división del número de votantes por el de representantes y aplicando el voto de cada elector al que figura en primer término en su lista; y cuando éste hubiese alcanzado el cociente, al segundo, etc., etc. Este sistema de Hare tuvo por defensor á Stuart-Mill, y sobre todo al ministro danés Andrae. (*Posada*).

Se dice que el sistema del cociente electoral se aplicó por primera vez en la Australia Meridional. También se aplicó en Dinamarca por la ley del 2 de Octubre del año 1855.

CAPITULO VIII

EL SUFRAGIO EN UNA DEMOCRACIA. EL SUFRAGIO EN FILIPINAS.

La Landsgemeinde.—La iniciativa.—El recall. El short ballot. El referendum. Origen del referendum.—Clases de referendum.—Diversas clases de referendum legislativo.—¿Camino de la Democracia?—Estos sistemas de sufragio requieren condiciones especiales del pais.—El sufragio en Filipinas.

LA LANDSGEMEINDE

Esta es la primitiva forma de la antigua democracia que se aplicó primeramente en Grecia y en Germania, tal como nos describe Tácito. Consiste en una Asamblea de vecinos que se reune periódicamente al objeto de votar á sus funcionarios y al mismo tiempo de deliberar y decidir los asuntos de mayor importancia para la comunidad.

La *Landsgemeinde* pasó luego á algunos cantones suizos sobre todo los pequeños de formas constitucionales más simples, en donde ha adquirido una fuerza tal de costumbre y de tradición que se la considera como una de las instituciones más perfectamente arraigadas en cada localidad. En dichos cantones los habitantes mayores de edad acuden á dos Asambleas generales llamadas *Landsgemeinde*, en cada año, para acordar medidas legislativas, elegir funcionarios, y decidir otros asuntos de importancia.

Esta forma de sufragio se aplica con más frecuencia y mejor fortuna en las localidades pequeñas en donde es fácil reunir á los vecinos en una Asamblea. Se recordará que en las primitivas ciudades que se establecieron en las trece colonias que constituyen hoy los Estados Unidos, se practicó de alguna manera una forma idéntica de sufragio.

LA INICIATIVA

Consiste en la facultad que se da al pueblo elector de promover una legislación, bien sea ordinaria ó constiticional ó simplemente reglamentaria, ó proponer una reforma de dichas legislaciones. Las leyes regulan el procedimiento para la iniciativa, determinando, por lo general, un tanto por ciento de los electores registrados en la última elección verificada, para poder solicitar una legislación ó una reforma legislativa.

La legislación local corriente en Estados Unidos generalizada en los presentes días es que un «número de electores previamente determinado por la Ley, puede pedir que un proyecto sea sometido al voto del pueblo en unas elecciones, firmando una exposición en ese sentido y presentándola por la vía administrativa á la autoridad competente. Si al emitirse el sufragio la mayoría aprueba el proyecto, se convierte en ley sin intervención de ningún otro cuerpo legislador distinto del pueblo.» (*Judson Welliver.*)

EL RECALL

En Estados Unidos se está propagando mayormente en los presentes días, un sistema que permite al pueblo elector á solicitar la remoción ó dimisión de un funcionario electivo por motivos que deben especificarse en el escrito de petición.

La petición debe estar firmada por un número de electores (el 20% ordinariamente) y deberá depositarse en la oficina del clerk acompañada de una exposición de los motivos poderosos que sirven de base á la petición. La petición será examinada por el clerk, y si éste la encuentra insuficiente, se dará oportunidad para su enmienda. Se enviará luego al concejo municipal respectivo y si las próximas elecciones no pueden tener lugar antes de los 60 días siguientes, se convocará á una elección especial para designar al sucesor del funcionario removido. Estas elecciones se verificarán como si fueran las elecciones generales. El funcionario acusado podrá presentarse candidato otra vez sin necesidad de una convención previa, y si vuelve á salir elegido, es signo suficiente de que el pueblo elector rechaza los fundamentos de la petición.

Este sistema se aplica con más frecuencia para car-

gos municipales, en las diferentes ciudades de los Estados Unidos.

EL SHORT BALLOT

Con el nombre de *short ballot* (balota breve) se conoce en Estados Unidos un sistema, muy boga en estos días, de elegir el menor número posible de funcionarios, y conferirles la atribución de nombrar á los otros, corriendo á su cargo la responsabilidad de tales nombramientos. El objeto es evitar las votaciones largas que aumentan la confusión y la molestia en el elector.

Este sistema se aplica en las elecciones municipales aunque sus partidarios piensan extenderlo á otras instituciones políticas.

El añejo sistema electoral municipal obligaba al elector á votar para una serie de puestos: alcalde, concejales, tesorero, procurador, superintendente de Escuelas, ingeniero, etc. Esto producía mucha confusión y una falta de concentración en la autoridad. Mayormente si se trata de autoridad ejecutiva, como lo son casi todos los puestos municipales, hay necesidad de mayor centralización para consolidar la acción y la responsabilidad.

Por el sistema del *short ballot* no se elige más que al Alcalde ó algún que otro funcionario importante, dando á aquél el derecho de nombrar á los demás oficiales de la ciudad ó del municipio y corriendo á su cargo, naturalmente, la responsabilidad de estos nombramientos.

Existen varios criterios para acoger estas diversas reformas en el régimen político. Los radicales nos dicen que se aproxima el día en que toda ley sea votada directamente por el pueblo. Si es así nos acercamos muy lentamente á ese ideal. La más prudente afirmación, y la que formulan la mayoría de los defensores de estas reformas, es que el pueblo está recabando la restauración en sus manos de la potestad de promulgar leyes y rechaza, como una garantía inherente á su soberanía, las que aprueben sus representantes. El pueblo desea tener la seguridad de poder hacer lo que sus representantes omitan, y de poder dejar de hacer, si así lo desea, lo que sus diputados pueden realizar mal.

De cualquier modo, lo cierto es que actualmente se

tiende á dar mayor importancia á la participación directa del pueblo en su propio gobierno y á idear un sistema de contrapesos y balanzas para limitar los poderes conferidos á los elegidos representantes del pueblo, poderes que fundamentalmente residen sólo en toda la comunidad. (*Judson Welliver*)

EL REFERENDUM

El más generalizado de entre todos los sistemas de sufragio en un Gobierno directo, y al mismo tiempo el que más ha dado que hablar desde el lejano tiempo de su origen, es, sin duda alguna, el *referendum*. Por medio del *referendum* se consulta al pueblo elector, para su aprobación ó desaprobación, las más importantes medidas ya constitucionales, ya meramente legislativas ó de ordenanza local.

ORIGEN DEL REFERENDUM

El término *referendum* proviene del siglo XVI, y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del Gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación: el Graubunden y Valais. Esos cantones en esa época, no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados—*zugewandte Orte*. En su interior constituían federaciones de municipios, muy poco unidas,—tres en Graubunden y doce en Valais.—Los delegados que enviaban los municipios á la Asamblea federal del distrito, debían dar cuenta de toda cuestión importante á sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar. Hé aquí el *referendum* originario. Hubo, hasta cierto punto, algo análogo en la Constitución federal hasta la adopción de las formas actuales de gobierno en 1848. Antes de esta fecha, los miembros del Consejo central de la Confederación, obraban siempre según las instrucciones que venían de sus cantones respectivos, y cuando se discutían cuestiones no previstas en ellas, así como para todas las materias de excepcional importancia, debían pedir la dirección especial que habían de seguir á sus gobiernos respectivos. Se llamaba á esto estar comisionado *ad audiendum et referendum*. El *referendum*, tal como actualmente es, reviste el carác-

ter, muy modificado, de legislación por el pueblo. Realmente, sólo conserva de su origen el nombre. (*Orelli*).

CLASES DE REFERENDUM

Hay varias clases de *referendum* Cuando se trata de consultar al pueblo en materias constitucionales, bien sea para su revisión ó reforma, ó bien para su cambio, el *referendum* se llama *consultativo.*

Cuando se consulta al pueblo elector sobre materias meramente legislativas, el *referendum* se llama *legislativo.*

DIVERSAS CLASES DE REFERENDUM LEGISLATIVO

El *referendum legislativo* puede tener tres formas diferentes; puede ser obligatorio, facultativo, ó simplemente un derecho de voto popular.

El *referendum obligatorio* consiste en someter todas ó algunas de las leyes votadas por las Asambleas legislativas á la ratificación popular, sin la cual aquéllas no pueden surtir efecto. Este es el sistema preconizado por Rousseau, en nombre del principio de la soberanía popular.

El *referendum facultativo* deja al pueblo, como su nombre mismo indica, la facultad de pedir, mediante cierto procedimiento, que una ley votada por las Asambleas legislativas, sea sometida á la aprobación del pueblo elector. Esta facultad se le concede dentro de un plazo determinado, pasado el cual, sin que se demande la consulta popular, la ley entra inmediatamente en vigor.

El *referendum* es *de voto popular*, cuando la ley votada por las Asambleas legislativas entra inmediatamente en vigor; pero se concede al pueblo elector un plazo desde la vigencia de la ley, dentro de cuyo plazo el pueblo puede solicitar su derogación. (*Foignet*).

¿CAMINO DE LA DEMOCRACIA?

En vista de la insistencia con que se propagan en todo el territorio de los Estados Unidos estas ideas, se ha insinuado ya la cuestion de si el *referendum*, el *recall* y la *iniciativa* constituyen una negación de la forma republicana ó representativa. Algo de esto hemos anticipado.

ya en uno de los capítulos anteriores. Se quiere atribuir la nueva tendencia al fracaso del sistema representativo, puesto que el pueblo, sencillamente, quiere, con estos sistemas de elección, retener gran parte del poder que los delegados no han sabido utilizar en beneficio de la comunidad.

Bien mirada la cuestión, sin embargo, claro está que estamos bastante lejos todavía de una verdadera democracia, de lo que otros han llamado, propia ó impropiamente, *democracia directa;* pero que con el *referendum*, la *iniciativa,* etc., se están dando los primeros pasos, es indiscutible. Con ellos se destruye la esencia de la representación, en parte. Sobre todo la *iniciativa*, ¿qué mejor demostración que este paso gigante hacia el Gobierno directo?

ESTOS SISTEMAS DE SUFRAGIO REQUIEREN CONDICIONES ESPECIALES DEL PAIS

Es indudable que un Gobierno puesto en manos del mismo pueblo elector necesita un cierto estado de preparación, un cierto requisito previo que garantice el éxito de la innovación y permita realizar la reforma en medio del orden y de la tranquilidad. La principal de estas condiciones es el temperamento tranquilo del pueblo elector, un cierto grado de tolerancia tan poco observada en los países amigos de la hostilidad y de las revueltas. Probablemente el secreto del éxito del *referendum* en Suiza y también en Estados Unidos, se deba á ese espíritu sereno, tolerante, *cívico*, en una palabra, que caracteriza á las razas que pueblan ambos países. Otros requisitos indispensables son un cierto grado de cultura general que haga comprender los asuntos públicos, un mayor interés por el bien de la comunidad, y sobre todo, al lado de la tolerancia de que se habló arriba, una posesión completa de la independencia individual, base y sostén de una democracia verdadera.

EL SUFRAGIO EN FILIPINAS

El sufragio en Filipinas está regulado por la Ley Nº 1582 dictada por la Comisión de Filipinas, según está enmendada por las Leyes 1669, 1709, 1726, 1768, 1810, 1813, 1830, 1873, 1929, 1948, 1949, 1955 y 2045. El sufragio fili-

pino es, á todas luces, restringido, como lo prueba el hecho de no contar el país más que con 539.749 personas que pueden votar de los 7.635,426 habitantes de ambos sexos que tiene de población, de acuerdo con el Censo de Filipinas.

Restringen el sufragio en Filipinas, dos clases de condiciones: unas absolutas y otras relativas. Las absolutas son de rigor para cada elector. Además de todas las condiciones absolutas que requiere la Ley, es imprescindible que cada elector esté calificado, por lo menos, por una de las condiciones relativas.

Las absolutas se reducen á las edad (23 años), á la residencia legal en el Municipio (seis meses anteriores á la elección), y á la ciudadanía.

Las limitaciones relativas se refieren: *al honor del cargo* (haber desempeñado los cargos de Capitán Municipal, Gobernadorcillo, Alcalde, etc., con anterioridad al 13 de Agosto de 1898); á la *fortuna* (poseer propiedad inmueble por valor de ₱500.00 ó pagar ₱30.00 ó más por contriciones); y á la *instrucción* (hablar, leer y escribir inglés ó español.)

Se ha adoptado el sistema de votación secreta, muy generalizado en los Estados Unidos, y se ha establecido el colegio *uninominal* para las elecciones generales de Representantes.

CAPITULO IX

LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO

Elementos de un buen gobierno. (a) **El principio de autoridad.** (b) **El principio de fuerza.** (c) **El principio de justicia.** (d) **El consentimiento de los gobernados.** (e) **Interes en las cosas publicas.** (f) **Una opinion publica inteligente.—Las formas del Gobierno.—Gobierno patriarcal.—Gobierno teocratico. Gobierno monarquico, gobierno aristocratico y gobierno democratico.—Gobierno republicano.—Gobierno revolucionorio o dictatorial.—Gobierno centralizado.—Gobierno dual o descentralizado.—Gobierno hereditario.—Gobierno electivo.—Cambios en el Gobierno.—El principio de la division de poderes.—La teoria de Montesquieu.—La teoria de los dos poderes.—La teoria predominante.**

ELEMENTOS DE UN BUEN GOBIERNO

El Gobierno requiere, como institución ó conjunto de instituciones políticas, estabilidad, buenas bases arraigadas en la entraña social, en una palabra, la condición esencial de permanencia, siquiera se trate aquí de la permanencia *relativa*. El Gobierno, en su concepto de entidad que ejerce la autoridad del Estado, que no tenga esta condición de estabilidad, favorece los bruscos movimientos de opinión que lejos de ser origen de paz y prosperidad, producen trastornos sociales y, por consiguiente, violencia y anarquía.

Decimos que la estabilidad ó la permanencia deben tomarse en sentido relativo, porque el Gobierno está limitodo por reglas de conducta y por fines determinados. Aquéllos tienen su expresión oficial específica en la Constitución y éstos redundan siempre, en último término, en

el bien de los gobernados. Si el Gobierno rebasa sus poderes, pisoteando las leyes, y desoye el interés de los gobernados ó de la mayoría de ellos, es justo realizar un cambio, promover la obra demoledora por el procedimiento mejor.

Para realizar esta condición de estabilidad relativa, esencial en un Gobierno que quiere cumplir su misión en la sociedad, y, en general, para obtener un buen Gobierno, se requieren principalmente los siguientes elementos:

De parte del Gobierno mismo:

(a) EL PRINCIPIO DE AUTORIDAD.—Un Gobierno sin autoridad es un juguete de malvados, de ciudadanos sin conciencia ni respeto. La voluntad del Gobierno se expresa por medio de la Ley; la Ley requiere obediencia y sumisión; sin este requisito, es inútil establecer el Gobierno.

(b) EL PRINCIPIO DE FUERZA.—Para cumplir con el principio de autoridad es preciso la fuerza. Detras del Gobierno, debe estar la fuerza que lo sostenga. No se quiere decir que nosotros patrocinamos la política de *mano fuerte*, pero si se establece que el Gobierno es para el bien y la prosperidad de los gobernados, el Gobierno no podría perseguir ese bien si no contara con el recurso de repeler los atentados contra el derecho individual y colectivo y castigar los delitos ó crímenes que se cometan contra él.

En un Gobierno debil no hay derecho subsistente.

(c) EL PRINCIPIO DE JÚSTICIA.—Pero el Gobierno que tiene á su favor la autoridad y la fuerza para realizar el bien, tiene el deber de obrar con justicia. Las preferencias de clase, origen de desequilíbrios sociales, los favoritismos, la corruptela administrativa, los abusos y las extorsiones, toda esa plaga oficial, azote de ciudadanos infelices, que no hace honor á ningún Gobierno, son los enemigos irreconciliables del principio de justicia.

Es de gran importancia en una República no solamente preservar á la sociedad contra la opresión de sus

gobernantes, sino preservar á una parte de la sociedad contra la injusticia de otra parte. La justicia es el objetivo de todo gobierno; es la mira de toda sociedad civil. (*Madison en El Federalista*)

De parte de los gobernados:

(d) EL CONSENTIMIENTO DE LOS GOBERNADOS. —Entre los principios proclamados por la Declaración de Independencia norte-americana está aquél que establece que toda autoridad debe dimanar del consentimiento de los gobernados. De las verdades fundamentales que nos ha traído el moderno Derecho Político, ésta que consagra como elemento esencial del Gobierno el consentimiento de los gobernados, es de las que tienen su valor indiscutible. Como dice Cocker, ningún Gobierno puede existir por largo tiempo sin que el pueblo esté dispuesto á someterse á su autoridad. Aunque el Gobierno es una necesidad y en la misma naturaleza de las cosas tiene que establecerse en cada Estado, la forma en que se ejercita depende del consentimiento de los gobernados.

Felizmente hay en nuestros días muchos gobiernos, y entre ellos los más preeminentes, los cuales parecen en su vida tranquila y sin ruido deslizarse por sí solos. En un cierto sentido obran sin ejercer la fuerza. Pero la fuerza, aunque no se advierte, la hay. Los mejores gobiernos de nuestros días, aquellos que descansan, no sobre la fuerza armada de los gobernantes, sino sobre el libre consentimiento de los godernados, están fundados sobre constituciones y leyes, cuya fuente y sanción está en los hábitos de las comunidades. La fuerza que les sostiene no es la fuerza de una dinastía dominante ó de una minoría que impera, sino la de una mayoría conforme. Y la naturaleza indomable de esta fuerza resulta evidente, en el hecho de que la minoría rara vez obliga á ejercerla. Está latente precisamente porque se la considera omnipotente. Hay una fuerza detrás del magistrado elegido, no menos que detrás del déspota usurpador, una fuerza mucho mayor detrás del Presidente de los Estados Unidos que detrás del Zar de Rusia. (*Woodrow Wilson.*)

(e) INTERÉS EN LAS COSAS PÚBLICAS.—El consentimiento se manifiesta expresa ó tácitamente, pero cualquiera que sea su forma, es preciso que sea un *consenti-*

miento consciente. Queremos decir: es preciso que los gobernados intervengan cuando se les llama, y también cuando no se les llama, en la dirección, solución ó manejo de los asuntos de la comunidad, bien votando en los comicios, bien discutiendo en la prensa, en la tribuna, en las reuniones públicas, los problemas nacionales. La indifeferencia, las abstenciones, como se ha dicho ya en otra parte, comunican la muerte en la marcha y funcionamiento de un buen Gobierno y no despiertan en nadie deseos de actividad y de trabajo por la felicidad general; antes al contrario, aquéllas contribuyen ó á la general apatía ó á que continúen los abusos reinantes ó á que persistan los males de la administración.

(f) UNA OPINIÓN PÚBLICA INTELIGENTE.—Pero para que este interés en contribuir en la dirección y administración de los negocios públicos, pueda ser provechoso y útil, es indispensable la formación de una opinión pública inteligente como guía y directora de la comunidad toda. Cuando la prensa está adulterada por mezquinos propósitos y los hombres públicos se ensarzan en discusiones de carácter personal ó de bandería y las masas ignorantes se dejan guiar por predicadores sin conciencia y no hay una dirección sana en la pública opinión, base y sosten de los gobiernos modernos, entonces la política degenera y la república camina tristemente á su frascaso.

Es, pues, deber del Estado promover por todos los medios posibles la instrucción de las masas, y proveer generosamente para su educación. La inteligencia y la virtud son las únicas que pueden dar estabilidad á las instituciones libres. La ignorancia tiende inevitablemente hacia la destrucción de las libertades de un pueblo; solamente cuando el pueblo está en la atmósfera de una opinión pública inteligente, es cuando pueden vivir con lozanía las instituciones libres. Así como ganan los individuos en sabiduría, de igual manera progresarán las buenas condiciones del gobierno, y habrá menos posibilidad de que retrocedan. (*Cocker.*)

La opinión pública que autoriza la censura no menos que el elogio, es la fuerza motriz en una democracia. (*Sumner Maine.*)

LAS FORMAS DEL GOBIERNO

La clásica división de la formas del Gobierno es la ideada por Aristóteles, aunque en algunos tratados se la considera ya de un valor puramente histórico. Como se ha dicho ya, según la clasificación de Aristóteles, hay la monarquía ó el Gobierno de uno, la aristocracia ó el Gobierno de una clase, y la democracia ó el Gobierno del pueblo.

Cuando las clases inferiores de la sociedad se apoderan del poder, entonçes la democracia se convierte en *oclocracia*; si el Gobierno ó el poder está en manos de una familia ó de una clase de personas privilegiadas, entonces la aristocracia se convierte en *oligarquía*; cuando el monarca se rige en virtud y por medio de leyes fundamentales á las cuales está supeditado, la monarquía se llama *constitucional*; y si el monarca no está sujeto á ley alguna sino á su voluntad y capricho, la monarquía se llama *despótica;* y por último, si el monarca dicta por sí mismo la ley, la monarquía se convierte en *absoluta.*

Esta es la clasificación histórica de las formas del Gobierno, pero posteriormente se han hecho estudios sobre la materia, desde diversos puntos de vista distintos, y se ha llegado á formular una mejor división de las formas del Gobierno, según el espíritu y la naturaleza que le caracteriza en la historia y al través de los tiempos.

GOBIERNO PATRIARCAL

La primitiva forma de Gobierno es la que tuvieron los padres para gobernar á sus hijos y descendientes. El gobierno patriarcal es el que correspondió á la sociedad familiar. La palabra *familia* no debe interpretarse aquí en el sentido que ordinariamente tiene: la relación de padres é hijos, sino también y sobre todo, la relación de mando y orden, de autoridad y gobierno, que tiene un progenitor común sobre sus descendientes reunidos en sociedad. Abraham, Isaac y Jacob fueron, según Cocker, gobernantes patriarcales.

GOBIERNO TEOCRATICO

Cuando el gobernante se dice enviado por Dios y las

leyes que rigen en la comunidad se dice que son las leyes de la divina Providencia, el Gobierno se llama *teocrático*.

GOBIERNO MONARQUICO, GOBIERNO ARISTOCRATICO Y GOBIERNO DEMOCRATICO

Estas son las mismas tres formas del Gobierno según Aristóteles, pero se incluyen aquí como una manifestación de las diversas modalidades por que atravesó el Gobierno desde tiempos remotos.

GOBIERNO REPUBLICANO

Es una evolución del Gobierno democrático. Supone siempre que el Gobierno reside en el pueblo, pero no pudiendo ejercerlo por sí mismo se ha querido que un número de personas escogidas por él tomen en sus manos el Gobierno mismo, en nombre y representación del pueblo.

Esta forma es una necesidad en aquellos pueblos de territorio extenso, en donde es difícil una reunión de los vecinos para deliberar sobre los asuntos de interés general. Entonces, estos vecinos se reunen sólo de tiempo en tiempo para cambiar de delegados que les representen.

GOBIERNO REVOLUCIONARIO O DICTATORIAL

Cuando el país está sometido á una guerra prolongada, ó á revueltas y rebeliones, ó una parte importante de él está bajo el control de las mismas circunstancias anormales, ordinariamente se constituye de una manera temporal, un Gobierno con ámplios poderes para dirigir la guerra, para defenderse contra los atentados de los motines ó de las invasiones, ó para castigar á los culpables de traición é instituir el imperio del militarismo. Este Gobierno provisional se llama revolucionario ó dictatorial.

GOBIERNO CENTRALIZADO

Cuando el poder está en manos de un solo organismo central y prácticamente el Gobierno es ejercido por este organismo, no confiriéndose á los demás poderes ú organismos más que pequeñas atribuciones de orden puramente administrativo, el Gobierno se dice *centratizado*.

En este régimen, dice Burgess, no hay autonomía constitucional ni gobierno independiente en las localidades: el Gobierno local es tanto como una agencia que el central establece, modifica ó suprime á su albedrío. Semejante forma cuadra, en primer término, á Estados de pequeña ó regular extensión y de una población perfectamente homogénea, es decir, á Estados completamente nacionales, donde ha pasado el período de variedades y concepciones políticas y pacíficas, donde se ha desenvuelto y reconocido como criterio de verdad, una conciencia común, y donde se forma verdaderamente una opinión nacional. Asimismo, un Estado con una población falta de madurez política é incapaz de *self government*, tiene que adoptar dicha forma.

GOBIERNO DUAL O DESCENTRALIZADO

El Gobierno dual es la forma en que el Estado distribuye los poderes gubernamentales entre dos clases de organizaciones, tan importantes entre sí, que ninguna de ellas puede destruir la otra, ni limitar sus facultades, ni invadir la esfera que la ha reservado la Constitución. Ambas se hallan completamente sometidas al Estado; ambas pueden ser modificadas ó abolidas por él. Pero ninguna es mera agencia de la otra, aunque se concibe que la una pueda emplear á la otra en calidad de agente como así ocurre á menudo.

GOBIERNO HEREDITARIO

Cuando se confieren los poderes del Gobierno á una persona ó á aquellas personas unidas entre sí por lazos de parentesco, el Gobierno se llama *hereditario*.

Hay varios procedimientos empleados para determinar la sucesión en un Gobierno de forma hereditaria. Á veces se establece que el sucesor del monarca difunto es el miembro de más edad de la familia sin distinción de sexo; á veces el sucesor es sencillamente el varón mayor de la familia; á veces es el descendiente inmediato de más edad, y si el muerto no tuviese ninguno, el de su ascendiente más próximo, y si cualquiera de estos sucesores hubiese fallecido dejando descendientes, el mayor de estos descen-

dientes, etc.; á veces se excluye permanentemente á la hembra en la sucesión y en la transmisión de la sucesión.

GOBIERNO ELECTIVO

Cuando las personas que ejercen los poderes del Gobierno se designan mediante el sufragio, y los cargos que se cubren se renuevan, mediante el mismo procedimiento del sufragio, periódicamente, entonces el Gobierno es *electivo*, en contraposición del Gobierno hereditario de que se ha hablado arriba. (*Burgess*)

CAMBIOS EN EL GOBIERNO

Un Gobierno republicano, dice Cooley, una vez establecido en un Estado, puede ser modificado, cambiado ó ser puesto en grave peligro, por cualquiera de los tres procedimientos siguientes:

1º. Por la acción hostil de alguna potencia extranjera al tomar posesión militar del territorio del Estado, estableciendo un gobierno por medio de la fuerza. Cualquiera que fuese la forma de este gobierno impuesto, no podrá ser republicana, porque no expresa la voluntad del pueblo gobernado.

2º. Por la acción revolucionaria del pueblo mismo levantándose contra las autoridades constituidas, aboliendo el gobierno establecido y constituyendo otro nuevo por medio de la violencia. Hay provisiones legales en la Constitución para estos cambios, que deben hacerse de una manera regular y pacífica, sin acudir á la revolución, y la teoría de que el pueblo puede cambiar sus instituciones está imprescindiblemente subordinada á las disposiciones fundamentales de la Constitución.

Cuando un atentado popular se dirige, por medios violentos, contra las instituciones establecidas, es deber del Gobierno federal proteger al pueblo en su actual forma de gobierno, empleando para ello la fuerza militar. (Texas v. White, 7 Wall. 700, Luther v. Borden, 7 How. 1).

3º. Siguiendo las formas prescritas por la Constitución del Estado para revisar ó enmendar dicha Constitución, el pueblo puede efectuar cambios en el gobierno que destru-

yan su carácter republicano. De esta manera puede levantarse una monarquía ó restringirse el sufragio de tal suerte que el sistema representativo estuviera despojado de su carácter popular y se estableciera una verdadera aristocracia. Cuando sea así, es deber del Congreso intervenir.

EL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES

Una de las conquistas de más valor del movimiento político que empezó en el siglo XVIII, es, sin duda, la consagración del principio de la división de poderes. El principio de la división de poderes se conoce como aquél en virtud del cual los diversos poderes creados por el Estado se distribuyen entre varios organismos ó autoridades que funcionan con cierto grado de independencia y separación.

La práctica antigua que fué combatida por este principio era la de reunirse en manos de una sola persona (el Monarca) todos los poderes de la autoridad conocidos entonces, de los cuales poderes aquél se servía sin limitación conocida, sin sujeción de ninguna clase. No reconociendo el gobernante erigido en autoridad ninguna otra autoridad que le sirva de contrapeso, que pueda fiscalizar sus actos cuando sea necesario, y teniendo, por otra parte, en sus manos, todo el poder que debía corresponder á los demás, es fácil que, tarde ó temprano, según ya lo predijo Aristóteles, abuse de esta preponderancia, de este exclusivismo, para erigirse en un Monarca despótico y arbitrario.

Así fueron los antiguos Reyes, dueños de la vida y de la hacienda de sus súbditos, que deportaban y castigaban á su gusto y sin ceñirse á ninguna ley más que á los dictados de su voluntad.

—«Queremos que los poderes estén separados, porque deseamos que en Massachusetts reinen las leyes y no los hombres»—Así decía el Preámbulo de la Constitución de Massachusetts.

LA TEORIA DE MONTESQUIEU

Se reconoce generalmente en este autor la primera ex-

posición de la teoría de la división de los poderes del Estado. En su libro *Esprit des lois* y al hablar de la Constitución de Inglaterra, expuso sus consideraciones sobre el poder, y desde entonces se dijo que en todo Estado hay tres especies distintas de poder. El poder legislativo estaba perfectamente conocido, como nosotros lo conocemos hasta hoy; el poder ejecutivo, para Montesquieu, dependía del derecho de gentes; y había otro poder, el poder ejecutivo, que dependía del derecho civil.

Por el primero - añadía Montesquieu - el príncipe ó magistrado hace leyes, para algún tiempo ó para siempre, y corrige y abroga las que existen. Por el segundo, hace la paz ó la guerra, envía ó recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes ó juzga los pleitos de los particulares. Este último debe llamarse poder judicial y el otro simplemente poder ejecutivo del Estado.

Montesquieu explicaba su teoría de la manera siguiente: «La libertad política en los ciudadanos es aquella tranquilidad de ánimo que nace de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para que exista esta libertad, es menester que ningún ciudadano pueda temer á otro.

«Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reunen en la misma persona ó el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca ó el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente.

«No hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y el ejecutivo. Si está unido á la potestad legislativa, el poder de decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez será al mismo tiempo legislador; si está unido al poder ejecutivo, el juez tendrá en su mano la fuerza de un opresor.

«Todo estaría perdido si el mismo hombre, ó el mismo cuerpo de los próceres ó de los nobles ó del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos ó las diferencias de los particulares.»

Anterior á Montesquieu, Locke, un filósofo inglés, hablaba de la separación de poderes en su libro titulado *Essay on civil government*. Para Locke había tres poderes distintos: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder *federativo* ó derecho de hacer la paz, la guerra y los tratados. (*Esmein*).

TEORIA DE LOS DOS PODERES

En Francia sobre todo, en donde vemos aceptado en la práctica, sostiénese por algunos y más recientemente por Duguit, que los poderes del Estado se reducen á dos: el poder de hacer las leyes, poder legislativo, y el poder de aplicarlas, poder ejecutivo, no siendo el judicial más que una dependencia ejecutiva.

El poder ejecutivo se subdivide en tres ramas distintas: gobierno, administración y justicia.

Corresponden al *gobierno* los órganos superiores del poder ejecutivo á quienes compete la dirección de los intereses generales del país, ya desde su punto de vista interior como desde su punto de vista exterior.

Á la *administración* corresponden los órganos inferiores del poder ejecutivo en quienes está confiada la gestión de los intereses nacionales, en su esfera menos elevada, y en su aspecto puramente interno.

Á la *justicia* corresponde la resolución de los conflictos de derecho entre los particulares y la aplicación de la pena por la infracción de las leyes de carácter penal.

LA TEORIA PREDOMINANTE

Hay otros todavía que indican la existencia de un poder constituyente, otros hablan de un poder administrativo y otros de un poder armónico ó supervisor; pero el criterio corriente que predomina en las Constituciones es el ya bosquejado por Montesquieu, á saber: un poder legislativo que hace las leyes, un poder ejecutivo que se encarga de su cumplimiento y un poder judicial que las aplica, en cada caso, á los actos realizadas por el hombre.

El poder legislativo se refiere al futuro, el ejecutivo al presente y el judicial al pasado; es decir, que el primero prepara las leyes para los actos sucesivos, el ejecutivo los ejecuta en el momento, y al judicial compete la jurisdicción sobre actos cometidos, promesas hechas ó injurias sufridas. (Wayman v. Southard, Lo Wheat. 1, 46; Bates v. Chapman, 2 Chip. (Vt.) 77; Greenough v. Greenough, 11 Penn. St. 498; Jones v. Perry, 10 Yerg. (Tenn.) 59; Shumway v. Bennett, 29 Mich 451; Taylor v. Place 4 R. I. 324; Ex. parte Burns, 1 Tenn. Ch. 83.)

La división de poderes no supone necesariamente separación absoluta ó completa independencia entre unos y otros. Existen relaciones mutuas de funcionamiento y correspondencia, más ó menos estrechas, según los principios que predominen.

Cuando nosotros hablamos de la separación de los tres grandes poderes del gobierno y de mantener esta separación como indispensable á la libertad pública, debe entenderse que esta máxima se interpreta en un sentido limitado. No quiere decir que dichos poderes deben mantenerse completamente separados y distantes sin ningúna relación, comunicación ó dependencia. La verdadera significación es que toda la facultad conferida á uno no debe ser ejercida por otro poder que tiene otra facultad, porque en tal caso sería subvertir los principios de una Constitución libre. (*El Federalista.*)

Basada en esta relación más ó menos grande, entre los poderes, hay otra clasificación de los modernos sistemas de gobierno, en sistema *parlamentario* y sistema *presidencial*, pero de esto hablaremos en otro capítulo.

CAPITULO X

EL PODER LEGISLATIVO

Organizacion del Poder Legislativo.—La teoria unicamaral. La teoria bicamaral.—Representacion de la aristocracia.—Representacion de elementos corporativos.—Caracter del Senado.—Renovacion gradual del Senado.—Caracter de la Camara Baja.—Prerrogativa especial de la Camara Baja.—Derechos y privilegios de los miembros. (a) **El derecho a una retribucion.** (b) **Exencion de arresto.** (c) **Libertad de opinion y discusion.**

ORGANIZACION DEL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo es esencialmente un organismo corporativo. Su carácter, su naturaleza representativa, la complejidad de sus atribuciones, la variedad de las materias sometidas á su jurisdicción, requieren indispensablemente el concurso de muchas opiniones, la cooperación, si fuera posible, de representaciones de todos los elementos de la colectividad, para que la ley fuera la expresión real y fidelísima de las necesidades sociales y no la imposición del criterio de uno, ó de la voludtad de la minoría, de unos pocos, que se crean con derecho á gobernar sobre los demás.

Ha pasado la potestad del legislador único. Desde la concepción del dogma de la ley como producto de la *voluntad general* se ha ratificado una vez más la creencia en le necesidad del concurso de varias personas actuando como legisladores en nombre y representación de la nación soberana.

Esta agrupación de personas debe constituirse de un número limitado que no sea mayor ni menor del necesario. Porque si es bueno el concurso de opiniones y voluntades para la aprobación de una ley, es peor confiarla á las muche-

dumbres demasiado numerosas, ordinariamente víctimas del caciquismo y de la pasión si no de la ignorancia misma de la mayoría.

Cuanto más numerosa y grande es una asamblea, mayor es el ascendiente que en ella tiene la pasión sobre la razón.

Es evidente que cuanto mayor es el número de representantes más grande es la proporción de los miembros que carecen de instrucción ó de experencia, y precisamente sobre esta parte es sobre la que obra la elocuencia de algunos hombres con toda su fuerza. En las repúblicas de la antigüedad, donde el pueblo entero se reunía en corporación, se veía con frecuencia un solo orador, un político habil, gobernar con tanto imperio como si tuviera un cetro en su mano.

Cuanto más numerosa sea una Asumblea más participará de esa debilidad de las reuniones populares. La ignorancia será en ella la engañada, la pasión será esclava del sofisma y de la declamación. (*Hamilton en el Federalista.*)

Surge ahora la discusión sobre si el organismo encargado del Poder Legislativo deberá componerse de *una sola Cámara* ó, por el contrario, si deberá estar constituido de *dos Cámaras*, funcionando separadamente y á la vez como dos ramas coordinadas del Poder Legislativo.

LA TEORIA UNICAMARAL

El más sólido argumento á favor de la existencia de una sola Cámara legislativa es el hecho de tener el pueblo ó la mayoría legítima, un solo criterio, una sola voluntad, con respecto á una materia determinada. Pudieran existir antes de la votación, dos ó más bandos, dos ó más tendencias determinantes de una lucha de opiniones fuerte y enconada, pero si se acepta siempre el criterio de la mayoría como el más justo, forzoso será concluir que, en último término, la voluntad predominante es siempre una sola, que es la verdadera voluntad popular. Ahora bien, esta *sola* voluntad popular es la que hace la ley. La ley no puede ser producto de dos criterios *separados* é independientes. Ó predomina uno de ellos, el de la mayoría, ó predomina una solución intermedia que deberá ser siempre patrocinada por la mayoría, si no por todos, para

que pueda generar la ley. De todas suertes, la ley es *una* porque es producto del criterio predominante, que no debe ser más que *uno*.

Además, dentro del espíritu del sistema representativo relacionado con la teoría de la soberanía nacional, el Poder Legislativo es órgano de esta soberanía; y como la soberanía es *una*, la nacional, el órgano que la expresa debe ser *uno*.

¿Para qué poner dos Cámaras?—decía Sieyes—Si están de acuerdo una será inutil; si no lo están, la una representará al pueblo y la otra, no, y hacer que de alguna manera exista esta última, es confiscar la soberanía.

LA TEORIA BICAMARAL

Pueden reducirse á dos clases los argumentos que se aducen á favor de las dos Cámaras:

(a) Por dar mayor garantía á la elaboración de la ley; y

(b) Por representar á dos elementos integrantes de la comunidad política.

Dentro de una discusión puramente académica y prescindiendo por ahora de toda idea de representación, sostiénese la conveniencia de las dos Cámaras para evitar cualquiera precipitación en la formación y votación de la ley. Como los proyectos no se estudian más que por un solo cuerpo y por unos mismos hombres, no es difícil que una mayoría inconscientemente se deje llevar de los apremios del tiempo, de la elocuencia arrebatadora y apasionada de los *leaders*, de las corrientes momentáneas de la opinión, del medio ambiente que se forme por los hombres especialmente hábiles en estos manejos y, en fin, de un sin número de circunstancias que las intrigas, las pasiones, los muñimientos, crean y levantan al objeto de ganar una campaña. La existencia de otra Cámara formada por otros hombres con distintas condiciones y experiencia, mientras por una parte sería un obstáculo para estos manejos, ayudaría, por otra, á hacer un estudio más profundo de la cuestión, por medio de un nuevo informe, de una nueva discusión y de otra nueva votación.

Otro de los argumentos de que generalmente se echa

mano es el ya traído de que todo poder único degenera, tarde ó temprano, en despótico y arbitrario. El Conde Ito, autor de una preciosa obra sobre la Constitución japonesa, prefiere no tener un gobierno representativo á la existencia de una sola Cámara, en donde predominará solo el despotismo de la mayoría. Una sola Cámara, en efecto, podrá al principio ser buena, pero cuando los legisladores únicos se percaten de que ellos solos pueden hacer lo que les venga en gana, sin contrapesos ni limitación, la buena voluntad puede trocarse en un poder sin freno, en una autoridad sin más ley que el capricho y la discreción.

Han adoptado el sistema bicamaral los más principales países modernos como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, España, el Japón, etc. Han adoptado el sistema unicamaral algunas repúblicas americanas del Centro como Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y en Europa, Grecia y Servia. La Constitución provisional de la República Filipina también establecía la Cámara única denominada *Asamblea de Representantes de la Nación.* (Véase nuestro folleto *La Constitución de Malolos*).

La principal ventaja de dividir la Legislatura en dos ramas es que la una puede refrenar la precipitación y corregir los errores de la otra. (*Bryce*).

LA REPRESENTACION DE LA ARISTOCRACIA

Se ha creído que cuando en un país el elemento aristocrático, compuesto de personas con grandes rentas ó que poseen un título honorífico hereditario, constituye todavía una verdadera clase social, influyente y poderosa, es justo instituir en el Poder Legislativo una Cámara Alta ó el Senado. Y así, se tienen dos elementos, el elemento noble, rentista, con grandes honores y riqueza, cuyo órgano es la Cámara Alta, y el elemento bajo, que vive de su trabajo, sin títulos ni grandes propiedades, cuyo órgano es la Cámara Baja. El primero es tradicionalmente conservador y el segundo es radicalmente reformista.

La representación oficial de la aristocracia existe todavía en aquellos países que no han podido romper con los elementos tradicionales del imperio, como, por ejemplo, Inglaterra y el Japón. En ambos la monarquía y la no-

bleza son todavía dos instituciones consagradas por el tiempo, que la ola popular no ha invadido completamente á pesar de su inusitado avance.

Sin embargo, sobre todo en Inglaterra, se cree que una de las primordiales tendencias del movimiento actual es abolir la aristocracia tradicional y derrocar el poder ya bamboleante de la Cámara de los Lores, cosa que se espera conseguir en no lejano tiempo. La Cámara de los Lores atraviesa precisamente en estos días uno de sus períodos más difíciles. Dos grandes movimientos sociales contribuyen ahora á reducir notablemente el prestigio de los nobles: uno es el movimiento industrial y mercantil cada vez mayor que va elevando las categorías de personas de obscuro origen, pero que han hecho del trabajo una carrera, una religión; y otro es la cultura de las masas que ya no se dejan impresionar por el aparato, el título y la distinción, cosas viejas legadas por el pasado que han levantado en la imaginación de las clases populares castillos de creencias, de supersticiones y fe.

Así, la Cámara de los Lores inglesa—según dice Bagehot—se está convirtiendo en una mera Cámara de revisión. Su poder y autoridad se han eclipsado. Y es que toda «Cámara reclutada en una clase privilegiada, toda Cámara que representa una minoría, resulta debil y desarmada ante un movimiento nacional. En estos casos, no hay más que dos poderes: el sable y el pueblo.»

LA REPRESENTACION DE ELEMENTOS CORPORATIVOS

Existe, además, un fundamento que explica el sistema bicamaral por medio de la presencia en el Estado de dos elementos indispensables: el individual y el corporativo. La Cámara Baja es el órgano del elemento individual (pueblo ó nación) y la Cámara Alta lo es de los elementos corporativos.

¿Cuáles son estos elementos corporativos? El criterio varía en este respecto. Pueden ser elementos puramente sociales que viven y radican en la sociedad con más ó menos influencia en el movimiento de la cultura ó de la opinión y pueden ser elementos políticos, creaciones puras del Estado, pero con personalidad propia bien determinada, con perdón del novísimo criterio sustentado por Duguit.

Tiénese, como ejemplo del primer caso, España, que otorga representación en el Senado á instituciones de influencia tradicional en el país, como el Ejército, la Marina, la Iglesia, las Reales Academias, las Universidades, las

Sociedades Económicas de Amigos del País, etc. Y como ejemplo del segundo caso, Estados Unidos, en cuya Constitución se otorga una representación *igual* á cada Estado particular en el Senado, siendo la Cámara de Representantes el órgano del elemento individual ó pueblo.

Algunas repúblicas del Sur de América han seguido el sistema de los Estados Unidos, haciendo que el Senado sea el órgano del elemento *Región* ó *Provincia*.

CARACTER DEL SENADO

El Senado debe existir, no precisamente para representar intereses de una clase especial, sino para ser un cuerpo de revisores. La experiencia y la moderación deben ser su nota característica. El conservatismo sano, bien dirigido, acompañará á la experiencia y será guiado por ella. Por eso es corriente señalar una edad mayor (la de 35 años, por lo general) para ocupar el puesto de Senador.

Entre los motivos que señalaba Alejandro Hamilton, para explicar el Senado norte-americano, figuraban los siguientes:

Para conciliar el espíritu de independencia latente en cada Estado particular, dando á cada uno una representación igual, aunque pequeña, en una rama del Gobierno nacional;

Para crear un consejo calificado por la moderación y experiencia de sus miembros, que sirva de ayuda y aviso al Presidente en el ejercicio de sus atribuciones;

Para refrenar la impetuosidad y el entusiasmo de la Cámara Popular;

Para establecer un cuerpo de hombres cuya experiencia mayor, la duración de cuyo cargo, y el cierto grado de independencia por la manera con que son elegidos, harían de ellos mismos un elemento de estabilidad en el gobierno de la nación y mantendrían este carácter del Gobierno ante los ojos de los demás países.

El Conde Ito, en sus Comentarios á la Constitución japonesa, decía de la Cámara de los Pares del Japón lo siguiente:

«Si la Cámara de los Pares realiza sus funciones, servirá en alto grado para mantener el equilibrio entre los Poderes políticos, para restringir la indebida influencia de los Partidos, para combatir las tendencias peligrosas de

las discusiones irresponsables, para asegurar la estabilidad de la Constitución y ser el órgano para mantener la harmonía entre el gobernante y los gobernados y para promover constantemente la prosperidad y la felicidad del país. La Cámara de los Pares.... será la representación de la prudencia, de la experiencia y de la perseverancia del pueblo, reuniendo en su seno á hombres que han prestado reconocidos servicios al Estado, á hombres de gran erudición y riqueza».

El Senado es una Cámara de revisión moderadora que tiene por objeto cambiar lo que la Cámara de los Comunes ha hecho de prisa y á la ligera, y algunas veces rechazar bills en que la Cámara no tiene todavía mucho interés y acerca de los cuales la nación no tiene aún ideas bien fijas. (*Bagehot*).

RENOVACION GRADUAL DEL SENADO

Los padres de la Constitución norte-americana han encontrado una forma especial de caracterizar más el Senado como elemento de estabilidad gubernamental. Cuando se discutió la actual Constitución hubo cierta tendencia á hacer del Senado una institución permanente. Existía el ejemplo de Inglaterra cuya Cámara de los Lores podía ser tomada como modelo entonces. Pero al mismo tiempo se detestaba todo poder perpetuo, cosa que no podían admitir de ninguna manera los autores de la Constitución. Se encontró una fórmula conciliadora haciendo que la elección del Senado se haga por grados. El cargo de Senador dura, en Estados Unidos, seis años. Pues bien, se dispuso que el Senado se divida en tres partes y las elecciones se hagan por terceras partes, cada dos años.

De esta manera, la renovación se hace insensiblemente, por partes y cada dos años, y se creyó que este procedimiento acercaría más al ideal de la experiencia y la estabilidad, pues sucederá siempre que, por cada tercera parte que éntre como elemento nuevo, habrá siempre otra tercera parte con dos años de experiencia y otra tercera parte con cuatro años también de experiencia, lo cual hará que la institución sea, en lo posible, eminentemente conservadora.

Esmein, contestando en este respecto á Duguit, cree firmemente que la renovación parcial es el mejor procedimiento para el Senado, precisamente por la necesidad de

que esta institución ejerza su influencia bienhechora, mientras que, por el contrario, la renovación integral es el mejor sistema para la Cámara de Diputados.

En el proyecto de Constitución francesa presentado al gobierno por M. Thiers se había adoptado para el Senado el mismo sistema de la actual Constitución de los Estados Unidos.

Ambos sistemas, la renovación parcial y la integral ó total, se usaron en las diversas Constituciones que rigieron en Francia.

CARACTER DE LA CAMARA BAJA

Si el Senado es la experiencia, el conservatismo, la Cámara Baja es, como el pueblo que representa, el impulso, la reforma, la acción. Por eso los más importantes proyectos de Ley ordinariamente se inician en la Cámara Baja; y por eso, además, en esta Cámara se introduce un número inmensamente mayor de proyectos que en la Cámara Alta.

La Cámara Baja es una organización más numerosa que el Senado y se renueva con más facilidad. Ordinariamente son dos años, ó cuatro á lo más, el término de duración del cargo. La razón es la oportunidad que se da al pueblo de ir cambiando, si así lo quiere, á sus representantes, á medida que vayan cambiando las corrientes de la opinión y se vayan sintiendo necesidades nuevas. Sus sesiones son, por lo general, públicas, á diferencia de las del Senado.

Una cosa, sin embargo, enseña la práctica y es que el ejercicio no debe ser tan corto que impida materialmente al representante á estudiar las cuestiones más importantes de legislación. Una vez elegido, el representante pierde gran parte del tiempo en el estudio de la práctica parlamentaria, cosa no tan fácil como muchos se imaginan. Si la Cámara acomete el trabajo de reformar el reglamento existente ó aprobar uno nuevo, el tiempo que se pierde es mucho mayor. Una vez enterado del reglamento y al tanto de los incidentes parlamentarios más comunes, entonces es cuando el representante puede empezar á estudiar los asuntos de su verdadera competencia. Dos años para todo este tiempo, á no ser que se trate de una reelección, son bien poca cosa: constituyen solamente el tiempo de aprendizaje.

PRERROGATIVA ESPECIAL DE LA CAMARA BAJA

Por regla general las dos Cámaras tienen, en legislación, identidad de atribuciones y de poder. Las leyes pueden iniciarse en la una como en la otra indistintamente, y tanto la Cámara Baja como la Alta tiene derecho á oponerse á las medidas adoptadas por la otra.

Algunos escritores ingleses consideran que esto es un error. Dar á ambas Cámaras atribuciones iguales sería dar á la una el derecho á «poner un obstáculo á la obra legislativa que, en un momento dado, puede ser muy necesaria». Es preciso—dicen ellos—que en una esté la verdadera autoridad, y como la autoridad está en el pueblo, la Cámara Baja que representa al pueblo debe ser superior á la otra, debe ser el centro del Estado. Y así, como se ha dicho ya, la Cámara Alta no tiene más poder que el veto suspensivo de las leyes adoptadas por la Baja. Este criterio obedece, sobre todo, á la composición especial del Senado inglés, órgano de una aristocracia que decae.

Existe, sin embargo, una excepción á la regla general, reconocida en las principales Constituciones. Consiste en atribuir á la Cámara Baja el privilegio de iniciativa en toda clase de legislación financiera, bien sobre impuestos, bien sobre gastos ó presupuestos del Estado.

Este privilegio tuvo su orígen en Inglaterra, bajo el fundamento de que solo debía tener derecho á esta clase de legislación, la Cámara que representaba á los que pagaban impuestos al Estado. Desde entonces se originó una lucha formidable entre los Lores y los Comunes sobre la interpretación de este principio. Argúyese por estos últimos que la regla debe interpretarse en sentido absoluto, sin permitir al Senado ni siquiera el derecho de enmendar.

Las mismas luchas tuvieron lugar en Estados Unidos antes de la Convención federal y aun después y á pesar de la declaración terminante de la letra de la Constitución. Es que, como ha dicho Stevens, el espíritu tradicional inglés, que pide el privilegio de iniciativa en las leyes de Hacienda sin restricción alguna, se ha manifestado con una fuerza tal en la Cámara Baja americana que el Senado no ha llegado sino con grandes dificultades y á costa de muchos conflictos, á hacer triunfar en la practica el derecho de enmendar esas leyes.

En la Legislatura Filipina se presentó un caso en que

la Comisión de Filipinas quiso infringir el privilegio exclusivo de la Asamblea de tener el derecho de iniciativa en legislaciones de esta índole. Este caso tuvo lugar en Enero y Febrero de 1911. Entonces el Diputado Kalaw, de Batangas, presentó una Resolución declarando que tales proyectos de ley de la Comisión de Filipinas son, en opinión de la Asamblea Filipina, una infracción del privilegio único y exclusivo de dicha Asamblea de tener el derecho de iniciativa en proyectos de ley sobre impuestos y apropiaciones, y que aquellos proyectos sean tomados de la mesa del Presidente y respetuosamente devueltos á la Comisión de la Asamblea. La Resolución Kalaw pasó al Comité de Privilegios, el cual, en 3 de Febrero del mismo año, presentó su informe favorable, con estas consideraciones:

«El derecho á la iniciativa en materia de impuestos y apropiaciones, es un privilegio reconocido tanto en el Parlamento Inglés como en el Congreso Americano, á la Cámara Baja. En este último país, este derecho está sancionado, no solamente por precedentes, sino por la letra misma de la Constitución americana. La Cámara de Representantes de los Estados Unidos ha sido siempre celosa en conservar el derecho de iniciativa, y en muchos casos se han presentado Resoluciones parecidas á la presentada por el Diputado Kalaw, declarándose claramente en aquéllas, que la presentación por el Senado de un proyecto de Ley sobre impuestos y apropiaciones ó una enmienda á una ley que traiga nueva materia de impuesto ó de apropiación, constituye una infracción del privilegio de la Cámara.

«Aunque en la ley de primero de Julio de 1902 no se ha insertado la cláusula de la Constitución en cuanto á los privilegios de la Cámara, parece claro, sin embargo, según el tenor de esa ley, que el Congreso organizó la Legislatura Filipina, á semejanza de la organización del Congreso de los Estados Unidos, compuesta de una Cámara Alta y de una Cámara Baja, y dando á ésta las reglas y procedimientos y las facultades familiares á la Cámara de Representantes de aquel Congreso.

«Las razones familiares de órden público y de órden práctico que han aconsejado á los países de Inglaterra y de los Estados Unidos, establecer el derecho único y exclusivo de iniciativa en la Cámara Baja, existen en las Islas, y no hay razón ninguna para privar á esta Cámara de un privilegio que, según precedentes del mismo sistema parlamentario aquí implantado, se reconoce en organismos de igual categoría.» (*Diario de Sesiones de la Asamblea Filipina correspondientes á los días 31 de Enero y 1.o y 3 de Febrero de 1911*).

DERECHOS Y PRIVILEGIOS DE LOS MIEMBROS

Podemos reducir á tres puntos principales los derechos y privilegios del miembro del Poder Legislativo, según se desprende de las principales Constituciones contemporáneas.

(a) EL DERECHO Á UNA RETRIBUCION.—Se ha discutido bastante en las convenciones constituyentes la conveniencia de dar al representante una debida retribución por su cargo. Algunos países europeos han hecho del diputado un cargo meramente honorífico, sin derecho á retribución.

Se dice que el sistema gratuito lleva á las Cámaras á hombres de verdadera independencia personal, puesto que aceptan el cargo no por lucro ni por interés, sino movidos por el exclusivo propósito de servir al país. Este sistema tiene el grandísimo inconveniente de excluir para siempre á personas inteligentes pero que no tienen una posición social desahogada. Con el sistema gratuito solamente pueden llenar los cargos los ricos, y sabido es que la competencia política no es patrimonio exclusivo de una clase social. Además, la no retribución no asegura la independencia del diputado: ¿no podría resultar que esta falta de retribución fuera precisamente el movil de funestas combinaciones para ganarse el diputado lo que legalmente se le niega?

En Estados Unidos y bajo el fundamento principalmente de que el sistema gratuito haría que el país perdiese los servicios de personas idóneas, pero sin recursos, se adoptó el sistema retribuido. El mismo sistema se adoptó en Filipinas por nuestra Ley Electoral.

(b) EXENCIÓN DE ARRESTO.—Los miembros de las Cámaras legislativas gozan del privilegio de no poder ser arrestados por los delitos que cometan mientras vayan y vengan de los sesiones y durante éstas. En algunos países este privilegio se extiende hasta un tiempo antes y después de la Legislatura. El privilegio no existe cuando el delito que se cometa es de los graves excepcionados por la ley. En Francia, Alemania, el Japón, etc., solo podrá ser arrestado el diputado que haya sido cogido *in fraganti* y con autorización de la Cámara á que pertenece. En Estados

Unidos se exceptúan los delitos de traición, felonía y quebrantamiento del orden.

La razón de este privilegio es que si los miembros del Poder Legislativo pudieran ser fácilmente arrestados, se podría valer del procedimiento de arresto para inutilizarles é impedirles que tomen parte en una discusión ó votación. Los enemigos políticos serían los primeros en utilizar este recurso.

La exención de arresto no se establecido solamente para proteger la independencia personal de los miembros, sino también para asegurar á todos los Estados y distritos congresionales los votos y servicios actuales de sus senadores y representantes. Por otra parte, los miembros no deben estar exentos de arresto por crímenes de violencia y alteración de la paz pública. (*Cocker.*)

El privilegio del Parlamento se ha establecido principalmente para proteger á sus miembros, no solo contra las molestias de sus conciudadanos, sino especialmente contra la opresión de la Corona. (*Sir John Fortescue.*)

(c) LIBERTAD DE OPINION Y DISCUSION.—Como complemento indispensable de los privilegios del senador ó del representante, está la libertad de expresar sus juicios cuando desempeñan sus funciones, sin responsabilidad de ninguna especie más que ante la Cámara á que pertenecen. No hay delito de injuria y calumnia para el diputado ó senador en el ejercicio de sus funciones como tales. Esto se ha querido establecer para dar á tales funcionarios una verdadera independencia y libertad, muy necesarias para el cargo que ejercen. El peor defecto de un Parlamento es el medio de decir la verdad por temor á las persecuciones de las personas ó de las corporaciones poderosas afectadas.

No conviene, sin embargo, abusar de este privilegio haciéndolo un medio seguro para difamar á mansalva. Solamente cabe aceptarse este principio de irresponsabilidad personal, cuando se lo usa por miras elevadas y no por motivos bastardos y ruines.

Si los representantes pueden decir en las Cámaras lo que quieran contra una persona sin ser perseguidos por injuria y calumnia, me parece justo que las demás per-

sonas puedan decir lo que quieran de los representantes, absteniéndose sólo de injuriarlos y calumniarlos. Es muy de desear el respeto en las palabras y en los actos hacia los investidos de poderes gubernamentales; pero esas personas no tienen más que un medio de hacerse respetar realmente: una conducta irreprensible. (*Burgess.*)

Cualquier ciudadano tiene tanto derecho á ser protegido por la ley contra las falsas y maliciosas imputaciones de un miembro del Congreso, como el derecho que éste tiene de proferirlas. (*Judge Story.*)

CAPITULO XI

EL REGLAMENTO INTERIOR (*)

Principio de organizacion.—Presentacion de credenciales.—La constitucion de la Mesa.—Las notificaciones oficiales.—El Reglamento interior.—El Mensaje del Ejecutivo.—La organizacion de los Comites.—Leyes, resoluciones, ordenes.—El proceso de un proyecto de Ley. (a) Primera lectura y remision al Comite. (b) Estudio por el Comite. (c) Segunda lectura y discusion. (d) Tercera lectura y aprobacion. (e) El proyecto en la otra Camara. (f) El proyecto se hace ley. Actas y Diario de sesiones.—Publicidad de las sesiones.—Naturaleza de la organizacion congresional del tipo norte-americano.

PRINCIPIO DE ORGANIZACION

Es un principio unánimemente admitido que cada Cámara tiene el exclusivo derecho de organizarse. Este principio de organización se traduce en la práctica en votar su Reglamento interior y sus reglas de disciplina y procedimiento.

Este Reglamento no solamente es un derecho, una facultad atribuida siempre á las Cámaras, sino también una necesidad: sin Reglamento todo será un caos, no habrá organización, ni dirección, ni defensa de los derechos del debil, ni siquiera Asamblea.

(*) Este capítulo no debía entrar en una obra de índole rigurosamente constitucional, pero se ha incluido aquí para quedar completa la noción que se forme del Poder Legislativo sabiendo algo de sus procedimientos. Para que pueda ser de más utilidad á los jóvenes filipinos, este capítulo se ha basado principalmente en las reglas y prácticas seguidas en la Asamblea Filipina.

Así como está siempre en manos de la mayoría por razón del número, el poner coto á cualesquiera medios inconvenientes propuestos por la oposición, así también las únicas armas con que la minoría puede defenderse contra semejantes ataques de los que están en el poder, son las formas y reglas de procedimiento que son la ley de la Cámara. Solo por una estricta sujeción á ellas, puede la parte más debil verse protegida contra las irregularidades y abusos de las triunfantes mayorías. (*Manual de Jefferson*).

En la Ley Orgánica de Filipinas se establece este principio de organización que nos rige: la Asamblea decidirá de las elecciones, su resultado y las calificaciones de sus representantes; eligirá su Presidente y funcionarios, y se fijarán por ley los sueldos correspondientes á estos funcionarios y representantes; dictará los reglamentos para su gobierno interior, pudiendo castigar á cualquiera de los miembros que la componen por conducta desordenada y, con anuencia de las dos terceras partes de los representantes, expulsar á uno de ellos.

PRESENTACION DE CREDENCIALES

Al inaugurarse las sesiones de una Cámara, los Diputados electos presentarán al Secretario los certificados de elección firmados debidamente, los cuales se consideran como prueba *prima facie* de la validez y legalidad de la votación recaida. En defecto de esto, una lista de Diputados electos facilitada por la Secretaría Ejecutiva, podrá ser suficiente para la organización y siempre que no se presenten objecciones.

Al abrirse la sesión inaugural, el Secretario leerá la lista de los Diputados electos, por órden alfabético de provincias, debiendo cada Diputado contestar *presente* al leerse su nombre respectivo, al objeto de que se pueda cerciorar si existe un *quorum*. Si existe *quorum*, el Secretario anunciará entonces, como siguiente cuestión en órden, la elección de Speaker.

LA CONSTITUCION DE LA MESA

Abierta la sesión inaugural por el Secretario que fué de la Cámara anterior, lo primero que debe hacerse es la

constitución de la Mesa. La Mesa se constituye eligiendo al Speaker y al Secretario de la Asamblea. La elección de Speaker se verifica *viva voce* después de las acostumbradas nominaciones. Una vez elegido el Speaker, se designa un comité presidido, ordinariamente, por el candidato derrotado á Speaker, ó por un comité compuesto de todos los candidatos derrotados, si ha habido muchos, para acompañar al electo á la mesa presidencial á tomar posesión de su cargo. El presidente del comité pronuncia un corto discurso de presentación al Speaker electo, el cual, al ocupar su asiento, dirige un corto discurso inaugural á la Asamblea. Seguidamente procede el juramento del Speaker ante el miembro de más largos y continuados servicios en la Asamblea. Después de este juramento, los demás Diputados jurarán ante el Speaker, bien sea colectivamente, ó bien uno por uno.

La elección de Speaker se ha considerado siempre aquí como en Estados Unidos y en Estados Unidos más que aquí quizás, como un acontecimiento nacional de la más grande importancia. Alguien ha dicho que iguala casi en interés á la elección del Presidente de la República.

No hay exageración en llamarle (al Speaker) la segunda, si no la primera, figura política en los Estados Unidos. (*Bryce*).

El cargo de Speaker es, en el presente estado, un fenómeno constitucional de la primera importancia que merece un exámen crítico muy profundo. (*Woodrow Wilson*).

Se procederá después á la elección de Secretario por medio de una Resolución que suele presentar un leader de la mayoría. La minoría puede presentar la suya por vía de enmienda.

LAS NOTIFICACIONES OFICIALES

Después que el Speaker haya administrado juramento á los miembros de la Cámara y al Secretario, la organización queda completada, y procede entonces aprobar algunas Resoluciones de costumbre, notificando esta organización al Jefe Ejecutivo y á la Cámara Alta.

He aquí la fórmula de las Resoluciones que suelen adoptarse:

Se resuelve, Que el Secretario de la Asamblea sea instruido para informar al Gobernador General que dicha Asamblea ha elegido á ...., Diputado por la provincia de ...., Speaker, y á ...., ciudadano de la provincia de ...., Secretario.

Se resuelve, Que se envíe un mensaje á la Comisión de Filipinas para informarle que existe un *quorum* presente en la Asamblea; que ...., Diputado por ...., ha sido elegido Speaker, y que .... ciudadano de la provincia de.... .. .., ha sido elegido Secretario; y que la Asamblea se halla ya debidamente organizada y en condiciones de entrar en el ejercicio de sus funciones.

Se resuelve, Que un Comité de Tres sea nombrado por el Speaker para que, por parte de la Asamblea Filipina, se una con el otro Comité de la Comisión de Filipinas para entrevistarse con el Gobernador General y notificarle que hay *quorum* presente en las dos Cámaras, y que la Legislatura está dispuesta á recibir cualquier mensaje que tuviese á bien enviar.

EL REGLAMENTO INTERIOR

La acción siguiente debe ser la aprobación del Reglamento interior.

Es práctica de hace más de un siglo que, al llegar á este punto, se apruebe una Resolución que debe presentar siempre algún leader de la mayoría declarando que, hasta que se disponga de otra manera, el Reglamento de la Cámara anterior sea adoptado para la Cámara nueva, en todas y cada una de sus partes.

El Reglamento de la Asamblea Filipina es análogo al Reglamento de la Cámara americana de Representantes durante el Congreso 59. Las reglas de dicho Congreso arrancan de la revisión hecha durante el Congreso 51. (*Speaker Osmeña*, Discurso en S. Miguel de Mayumo).

Después de la Resolución sobre el Reglamento, puede presentarse la Resolución sobre las horas de sesión, el sorteo de asientos, y cualquier otro asunto previo indispensable al funcionamiento de la Cámara.

EL MENSAJE DEL EJECUTIVO

El Jefe Ejecutivo suele preparar un Mensaje dirigido á las Cámaras al abrirse las sesiones. El Mensaje describe en términos generales la situación de todo el país, llamando la atención de los legisladores hacia los puntos capitales de los problemas nacionales y sugiriendo las medidas más perentorias para las nuevas necesidades.

Á veces el Mensaje constituye un documento voluminoso, puesto que pueden consignarse en él los reports de los Secretarios de Departamento.

Una vez leído el Mensaje, el Speaker lo remite á los comités que tienen algo que ver con las materias tratadas; pero es costumbre que dicho Mensaje se imprima y se distribuya á los miembros de ambas Cámaras y á todos los demás funcionarios y personas interesadas.

Las Cámaras no están necesariamente obligadas á aprobar las leyes recomendadas en el Mensaje; si los miembros del Poder Ejecutivo son los que están en más directo contacto con las necesidades del país y de la Administración, el Mensaje es, por lo menos, una buena guía para el legislador, y á menos que existan desavenencias entre el Ejecutivo y las Cámaras, algunas, si no todas las recomendaciones del Ejecutivo, se convierten en ley.

LA ORGANIZACION DE LOS COMITES

Una Cámara no puede funcionar debidamente sin una perfecta distribución del trabajo. Una de las primeras acciones, pues, que se adoptan, es el nombramiento de los comités. Este nombramiento lo hace el Speaker, como una de sus prerrogativas.

Además del hecho de que la división del trabajo se ha considerado siempre como de mayor eficacia en la labor de cualquier índole, en materia de legislación, sobre todo, no todos tienen la cultura universal de conocer todos los asuntos que se discuten en las Cámaras. Algunos habrá que se han especializado en unos, y otros que se han preparado más en otras cuestiones. Las materias de reorganización municipal ó provincial se comprenderán mejor

por los que han sido funcionarios municipales ó provinciales; la materia sobre legislación sanitaria, será mejor estudiada por un médico, etc. Por eso una buena organización de los comités ha sido siempre indispensable en toda Cámara legislativa.

En la Asamblea Filipina existen los siguientes Comités permanentes: Tres Comités de Elecciones, el Comité de Privilegios, el Comité de Reglamentos, el Comité de Presupuestos, el Comité de Cuentas, el Comité de Bancos y Corporaciones, el Comité Judicial, el Comité de Relaciones Metropolíticas, el Comité de Industria y Comercio, el Comité de Trabajo é Inmigración, el Comité de Navegación, el Comité de Agricultura, el Comité de Comunicaciones, el Comité de Terrenos Públicos, Minas y Montes, el Comité de Ferrocarriles y Franquicias, el Comité de Revisión de leyes, el Comité de Instrucción Pública, el Comité de Obras Públicas, el Comité de Patentes, el Comité del Servicio Civil, el Comité de Gobiernos Provinciales y Municipales, el Comité de Policía, el Comité de Sanidad, el Comité de Proyectos de Ley en Cartera, el Comité de Imprenta, el Comité de Gobierno Interior, el Comité de Terrenos de los Frailes, el Comité de Socorros, el Comité de Biblioteca, el Comité de Capitolio, el Comité de Asuntos de Mindanao y Gobiernos Especiales, el Comité de la Ciudad de Manila, y el Comité de Estilo.

El Speaker está, además, facultado para nombrar comités especiales que estudien aquellos proyectos de Ley referentes á materias de legislación no comprendidas en los comités mencionados, ó para cualquier otro asunto que á juicio del mismo Speaker requiera el nombramiento de un Comité especial.

LEYES, RESOLUCIONES, ORDENES

La Ley es la forma ordinaria de legislación. Las Cámaras dictan las medidas en forma de *leyes*.

Además de las leyes, hay las *Resoluciones*. Las Resoluciones pueden ser *conjuntas*, *simples* y *concurrentes*.

Las Resoluciones *conjuntas* tienen la misma fuerza y el mismo efecto que una ley, y se utilizan para cuestiones de legislación puramente incidentales ó inferiores, como, por ejemplo, para corregir un error en una ley existente, para nombrar un comité al objeto de investigar é informar sobre el problema de carreteras, pasa ratificar y confirmar

la acción de algún funcionario ejecutivo, para instruir á los Comisionados Residentes en ciertos y determinados asuntos, etc.

Por medio de las Resoluciones *simples*, ó Resoluciones propiamente dichas, cada Cámara expresa un hecho, un propósito, una opinión, un deseo, un principio, una censura, un elogio, etc. En una palabra, la voluntad de toda la Cámara, como entidad independiente, se expresa por medio de esta clase de Resoluciones.

Ejemplos: la Resolución de la Asamblea Filipina sobre independencia inmediata; la Resolnción contra la venta ilimitada de las Haciendas de los frailes, etc.

Las Resoluciones *concurrentes* son las mismas Resoluciones simples, pero con la concurrencia de ambas Cámaras.

Ejemplos: la Resolución para levantar las sesiones por un período de más de tres días; la Resolución autorizando á ciertos funcionarios á practicar investigaciones, etc.

Cuando la Cámara manda que se haga una cosa determinada, entonces en vez de una Resolución, se dicta una *orden*.

Ejemplos: la orden al Macero para desalojar el Salón; la orden para fijar la hora de la sesión, etc.

EL PROCESO DE UN PROYECTO DE LEY

Un bill ó un proyecto de Ley al ser presentado á la Cámara hasta su aprobación definitiva, pasa por muchas fases. Esto es muy necesario saber para el que esté interesado en algún proyecto ó en los procedimientos internos de una Cámara.

a) PRIMERA LECTURA Y REMISIÓN AL COMITÉ. —El Diputado únicamente puede presentar un bill ó proyecto de Ley á la Cámara. Las personas extrañas pueden preparar proyectos de Ley, pero éstos no pueden leerse ni presentarse á la Cámara sin estar suscritos ó endosados por un Diputado. Un Diputado puede también formular peticiones, memoriales. etc., dejando al Comité

respectivo la redacción del bill. Los jefes de Departamento pueden enviar á la Cámara comunicaciones oficiales que luego se remitirán á los comités para lo que crean conveniente. El bill presentado se leerá por su título solamente, antes de enviarse al Comité correspondiente. Puede discutirse por la Cámara el envío de un proyecto á un Comité ó á otro.

b) ESTUDIO POR EL COMITÉ.—Ya en poder del Comité, el bill es objeto de un serio estudio. La práctica es que al reunirse el Comité, se nombre el ponente del bill. El ponente lo estudia en sus diversas relaciones y desde sus diversos puntos de vista, y luego prepara su informe verbal ó escrito para someterlo á la próxima reunión. En esta reunión tiene lugar la discusión del proyecto. He aquí el momento que debe ser importante en un sistema congresional del tipo norte-americano. Si hay necesidad de oir opiniones de otras personas, bien favorables ó no, el Comité las cita y las oye antes de una resolución definitiva. El autor suele ser oido también. Las reglas de discusión y procedimiento son las mismas de la Cámara en cuanto sean aplicables. Las sesiones suelen ser secretas.

Una vez decidida la acción del Comité, en un sentido ó en otro, sobre el proyecto de Ley, se prepara el informe á la Cámara firmado por el chairman y á veces hasta por el ponente del informe.

El informe y el bill, enmendado ó no, se remiten después al Secretario de la Asamblea.

Hay algunos comités excepcionados de esta regla, que pueden informar en cualquier hora de la sesión y verbalmente sobre asuntos encomendados á su estudio. Tales comités son el de Reglamentos, de proyectos de Ley en cartera, de imprenta, y de cuentas.

c) SEGUNDA LECTURA Y DISCUSIÓN.—El Secretario leerá el informe del Comité íntegro, ante la Cámara. Entonces el Speaker lo enviará al calendario de la Cámara ó al calendario del Comité de Toda la Cámara, según sea el asunto.

El Comité de Reglamentos es el único que puede sacar los bills del calendario para fijar el día de su discu-

cusión, y esto es lo que se ha ido practicando en nuestra Asamblea.

Llegado el día fijado por el Comité de Reglamentos, se abre el debate sobre el mismo, pudiendo durar este debate una ó varias sesiones según la importancia del asunto. Después del debate sobre el conjunto de un proyecto y si en principio, ó el objeto primoldial, es aceptado, se pueden presentar las enmiendas.

En la discusión de cualquier asunto el chairman ó el ponente del comité informante se convierte en leader *pro hac vice.* El dirige la política en este caso particular.

Cuando el asunto competa á la jurisdicción del Comité de Toda la Cámara, el Presidente designa al chairman de este Comité quien preside la sesión hasta terminar la discusión.

Una vez aprabado el bill con las enmiendas introducidas, si las hay, se pondrá en limpio.

(d) TERCERA LECTURA Y APROBACIÓN.—Se leerá por tercera vez y por su título solamente el bill discutido de la manera prescrita arriba y puesto en limpio. Cualquier miembro, sin embargo, puede pedir la lectura íntegra del bill. Después se solicitará su aprobación en tercera lectura, ordinariamente por el presidente del Comité que lo ha estudiado ó por el autor del bill.

(e) EL PROYECTO EN LA OTRA CÁMARA.—Se remite luego el bill á la otra Cámara, quien puede rechazarlo de plano, aprobarlo sin enmiendas en todas y cada una de sus partes, ó aprobarlo con enmiendas. En este último caso, se remite de nuevo á la Cámara originaria con las enmiendas introducidas. Esta puede concurrir ó no con las enmiendas. Si concurre, se hará constar así, y entonces el bill se hace ley; pero si no, entonces se solicitará el Comité de Conferencia para arreglar las disidencias que existan entre ambas Cámaras.

Esta es la práctica en nuestra Legislatura. En el Congreso de los Estados Unidos, el procedimiento puede ser más dilatorio (*Véase Hind's Vol. V.*)

(f) EL PROYECTO SE HACE LEY.—Una vez llega-

das á un acuerdo ambas Cámaras, el proyecto se hace ley.

El Presidente de la Comisión y el Speaker de la Asamblea Filipina certifican sobre la autenticidad de dicha ley, según costumbre establecida. Las leyes, sin embargo, no establecen este requisito. La circunstancia de no existir en Filipinas el Comité Conjunto de *Enrolled Bills*, y la circunstancia, además, de usarse dos idiomas en nuestra Legislatura, el castellano para la Asamblea y el inglés para la Comisión, han hecho que algunas leyes impresas sean defectuosas y erróneas, por omisiones, sobre todo, hechas al traducirse de una idioma á otro.

ACTAS Y DIARIO DE SESIONES

Para consignar de una manera patente las funciones de la Cámara, existen dos libros, el libro de *Actas* y el *Diario de Sesiones*. El primero es una relación sucinta y breve de todo lo actuado por la Cámara y es el registro oficial de sus procedimientos. Está certificado por el Secretario. El Diario de Sesiones es la transcripción íntegra de lo que se hace y se dice en la Cámara, con excepción, naturalmente, de las sesiones secretas. Por medio del Diario de Sesiones, se sabe lo que los Representantes trabajan, piensan y discuten, sus declaraciones, sus discursos, sus peticiones, etc., y de esta manera, se logra satisfacer el legítimo deseo del pueblo elector de enterarse de la obra realizada por sus Representantes.

Al abrirse cada sesión, el Secretario leerá el Acta de la sesión anterior, que se someterá á la aprobación de la Cámara. Las actas de las sesiones secretas se extenderán en libro separado.

PUBLICIDAD DE LAS SESIONES

Las sesiones de la Cámara Baja son públicas, por lo general. Solamente se podrán celebrar á puerta cerrada «cuando se reciban comunicaciones confidenciales del Gobierno de las Islas, ó que el Speaker ó algún Diputado manifieste que tiene comunicaciones que cree deben, por el momento, permanecer secretas, ó cuando la Cámara tenga que resolver sobre asuntos que afectan á su decoro ó al-

de alguno de sus miembros» (*Regla XIX, 4, Reglamento, A. F.*)

La cuestión de si las sesiones deben ser públicas ó no, se suscitó, hace mucho tiempo, si no recordamos mal, en Inglaterra, en donde, desde entonces, las sesiones de los Comunes siempre se celebraron en público, con las excepciones acostumbradas. En los Estados Unidos las sesiones secretas han sido muy poco frecuentes.

La razón principal de la publicidad de las sesiones de la Cámara Baja es el derecho del pueblo á saber lo que sus Representantes hacen, en su nombre. Además, las sesiones públicas constituyen un buen aprendizaje: la opinión pública se entera de la marcha de los asuntos y llega á comprender los fundamentos de una ley y los propósitos del legislador al aprobala.

Se ha insinuado recientemente un argumento contra las sesiones públicas. Algunos dicen que el público impresiona, ejerce presión, con sus aplausos, con su presencia, sobre el legislador, lo cual reduce en sumo grado la independencia de éste. El público que ordinariamente asiste á las sesiones de la Asamblea, no es el público de todo el país: es un público de *aficionados*, un público especial, eminentemente partidista. Si se acepta que este público, por su continua presencia, puede impresionar á los legisladores, es claro que su influencia no puede ser siempre sana, podrá ser inspirada por el espíritu de Partido. Para los que sostienen así, las Asambleas deberán verificarse en un lugar aislado, lejos de las grandes corrientes de la opinión.

NATURALEZA DE LA ORGANIZACION CONGRESIONAL DEL TIPO NORTE-AMERICANO

¿Qué es el Reglamento norte-americano? Siempre que se ha estudiado el Gobierno de esta república, se ha dividido la opinión sobre la organización de sus Cámaras. Ella ha tenido encarnizados críticos como apasionados apologistas. Á los ojos de un europeo, el Reglamento congresional norte-americano es, sencillamente, un desbarajuste, un conjunto de disposiciones absurdas é inadecuadas.

Como hemos visto, la verdadera labor, la labor efectiva, descansa en los Comités. Como la Cámara Baja federal es numerosa, se siente la necesidad de dejarse guiar por estos Comités. Estos son los que estudian, citan, investigan. La dirección de la política en un proyecto determinado, radica exclusivamente casi en los chairmen. La discusión en la Cámara es, como ha dicho Wilson, una mera fórmula, «una conversación dirigida al país». Bill recomendado por el Comité es bill aprobado. Únicamente las grandes cuestiones sobre apropiaciones, impuestos y en general las de Hacienda y algunas que otras más, son las que levantan interés y entusiasmo. Pero como las sesiones de los Comités se verifican ordinariamente á puertas cerradas, la vida congresional, la que se presencia desde fuera, tiene un cierto tono de languidez insoportable.

¿Qué resultados tiene un sistema semejante?—preguntaba Bryce. La contestación es esto que entresacamos del mismo autor:

El destruye la unidad de la Cámara como cuerpo legislativo. Desde el momento en que la labor práctica de los miembros descansa en los Comités, el interés de los miembros se concentra allí. No se necesitan más que buenos *commitee-men:* he ahí todo.

Cierra las puertas al debate largo y sensacional. La cuestión previa lo mata.

Destruye la cohesión y la harmonía en legislación, porque existen muchísimos Comités y cada uno labora su bill correspondiente independientemente de los demás.

Da lugar á la influencia y la corrupción. Cada Comité se compone de un corto número de miembros. A sus sesiones no pueden entrar los representantes de la prensa, el ojo de la opinión. Además, siendo tantísimos los Comités, el público no podrá seguir á todos á la vez.

Reduce la responsabilidad. Si se aprueba un bill malo ó si no se aprueba uno bueno, sobre el Comité recae la responsabilidad.

Disminuye el interés de la nación hacia la labor del Congreso.

Distribuye el poder en manos de los presidentes de Comités, especialmente de los Comités importantes.

Y sin embargo de todo, ¿por qué se conserva esta organización que da lugar á una diversidad de comentarios?

Porque pudiendo cada Diputado presentar el número de bills que desee, se llegan á registrar en un pe-

ríodo legislativo tantos bills que no hay tiempo para discutir ni siquiera una décima parte de ellos. Habrá que seleccionar lo bueno de tanta cosa inutil. Para esto, la distribución del trabajo entre varias especialidades es lo mejor. La autonomía es signo de democracia; la centralización del poder en manos de un jefe ó de un solo Comité, lo es de la tiranía. Cada uno de los Comités es poderoso dentro de su esfera, es verdad; pero esta esfera es ordinariamente tan pequeña, que aunque se hiciera mal no se causaría con ello mucho daño. De todos modos, sea bueno ó malo el Reglamento norte-americano, es el único posible bajo una Constitución como la de los Estados Unidos.

CAPITULO XII

EL PODER EJECUTIVO

Naturaleza del Poder Ejecutivo.—Sus funciones.—La organizacion ejecutiva.—El Jefe del Estado. (a) El Monarca ingles. (b) El Presidente de los Estados Unidos.—El Ministerio o Gabinete. 1. El sistema europeo: (a) el Primer Ministro; (b) las sesiones del Gabinete.—2. El sistema norte-americano: los Departamentos.—Relaciones del Poder Ejecutivo con el Legislativo. (a) El gobierno parlamentario. (b) El gobierno presidencial.—Rasgo diferencial.—Impeachment.

NATURALEZA DEL PODER EJECUTIVO

Entre los poderes del Gobierno, el Ejecutivo es el peor deflnido. Probablemente ello se deba á la naturaleza compleja de este poder. Es clásico decir *ejecutar la ley*, pero la práctica nos demuestra que entre las innumerables atribuciones del Poder Ejecutivo la *ejecución* de la ley, tras de parecer un acto puramente mecánico, entra en una muy exigua parte.

Si se atiene á sus funciones más diminutas y se incluye á todos sus agentes y subordinados locales, el Poder Ejecutivo, es, sin duda alguna, el más extendido. Si se atiene á la autoridad central, nervio y vida de la verdadera función ejecutiva, es el Poder Ejecutivo el más *centralmente* consolidado: su jefe es uno solo, asiento majestático de la autoridad suprema, encarnación visible y representante por antonomasia del poder nacional.

Por más que se democratice mucho su naturaleza como se ha hecho en Estados Unidos, haciéndole asequible al común de los ciudadanos, encontramos siempre en el Jefe Ejecutivo de una nación, tras de su poder real, un poder

aparente, pero necesario. En el Presidente de la República, con ser de una República, los ciudadanos ven algo más que un mero ejecutor de la ley: es la tradición monárquica que ha heredado la humanidad, y que todavía queda, aparatosa, teatral, visiblemente arraigada.

Cuando se han atribuido al Jefe Ejecutivo prerrogativas del antiguo Monarca y se han creado para él funciones y facultades que le hacen parecer superior á los otros poderes, es porque la nación necesita simbolizar su poder y fuerza en una sola persona, para continuar la tradición *unitaria* de la autoridad, necesaria todavía para la consolidación nacional.

SUS FUNCIONES

Las funciones del Poder Ejecutivo son variadas, debido al complejo carácter de su autoridad. Bajo cinco aspectos pueden estudiarse las funciones del Poder Ejecutivo:

1. Desde el punto de vista de su poder exterior.
2. Desde el punto de vista de su poder interno.
3. En sus relaciones con el Poder Legislativo.
4. En sus relaciones con el Judicial.
5. El poder de nombramiento y de indulto.

Cada una de estas funciones se desenvuelven al tenor de la Constitución y de la legislación de cada país.

Por la primera, el Poder Ejecutivo ó, más específicamente, el Jefe Ejecutivo concluye tratados, nombra y recibe á los Embajadores, agentes diplomáticos y otros ministros públicos, etc. Por la segunda, realiza el poder coactivo general estando á su cargo, para este fin, la organización de la fuerza nacional para mantener la paz y repeler los disturbios y desórdenes. Por la tercera, convoca los Parlamentos, ó los cierra y disuelve, ó dirige á ellos mansajes, ó, por medio de los Ministros, presenta proyectos de ley y ejerce el derecho del veto. Por la cuarta, ayuda al Poder Judicial en la ejecución de sus decisiones. Y, finalmente, por la quinta, tiene la facultad, como jefe supremo, de nombrar á funcionarios civiles y perdonar los delitos y faltas cometidos por los particulares.

Entre estas atribuciones las hay, como hemos dicho ya, que no son *propiamente* ejecutivas. Es que el Jefe Eje-

cutivo, como *Jefe del Estado*, tiene funciones que llamaríamos de supervisión sobre los otros poderes. Y debido á esta complejidad no les falta razón á los que sostienen la teoría de un cuarto poder del Estado, el *Poder Moderador*, según algunos, ó *Armónico*, según otros, que no es otro sino el que tiene el mismo Jefe Ejecutivo en cuanto interviene en los demás y ejerce sobre ellos facultades de supervisión.

La iniciativa, el veto y la promulgación de las leyes lo mismo que la apertura y disolución de las Cámaras, es una intervención en la Legislatura; y la facultad de indulto y de nombramiento de jueces es una intervención en el Poder Judicial. Estas intervenciones ratifican lo que dijimos ya al comienzo de este capítulo: el Jefe Ejecutivo es más que *ejecutivo*: es el símbolo unipersonal del Estado y de su soberanía.

LA ORGANIZACION EJECUTIVA

Propiamente el Poder Ejecutivo, como poder constitucional, de que únicamente se habla aquí, se atribuye al Jefe del Estado (Presidente ó Monarca) y á los Ministros en su calidad de Jefes de Departamento. Después de estos y en escalas inferiores, está la legión de los llamados funcionarios y personal de la Administración.

Si la Administración es un conjunto de dependencias del Poder Ejecutivo, ó constituye, por otra parte, un nuevo *poder*, es una cuestión que quedó esbozada en uno de los primeros capítulos.

Creemos que es más sostenible defender lo primero. La prueba es que no hay autoridad ó funcionario de inferior categoría que no esté supeditado á un Departamento ó á su Ministro correspondiente. La diferencia es que el Jefe del Estado y su Ministerio son obra del poder constituyente, mientras que la Administración es creación del Gobierno constituido.

Perteneciendo todo lo referente á los organismos inferiores, como obra del poder constituido, á otra rama del Derecho, cual es el Derecho Administrativo, por ahora no nos toca hablar más que del Jefe del Estado y su Ministerio ó Gabinete.

EL JEFE DEL ESTADO

En un gobierno hereditario, se llama Monarca, Rey,

Zar, etc.; en un gobierno electivo, se llama, ordinariamente, Presidente.

Como se ve, la jefatura suele encomendarse á una sola persona. Y es que las atribuciones ejecutivas necesitan acción más que deliberación, prontitud más que parsimonia. Por otra parte, siendo el Jefe del Estado, cualquiera que fuere su naturaleza, el representante, tanto interior como exterior, del Estado nacional, es más propio que recaiga en un solo hombre para que simbolice mejor la *unidad* nacional.

(a) EL MONARCA INGLES.—Lo señalamos como tipo del Jefe del Estado en un gobierno hereditario. La Corona se transmite en línea directa, por orden de primogenitura, con preferencia á los varones sobre las hembras entre los hermanos ó hermanastros en un mismo grado. El sucesor no puede ejercer personalmente las facultades reales hasta cumplir los dieciocho años de edad. Antes de cumplir esta edad las facultades reales serán ejercidas por una regencia. El Monarca pertenecerá necesariamente á la Iglesia de Inglaterra.

Todos convienen en atribuir á la Corona los caracteres de irresponsable, inmaculada é inmortal. Ninguna magistratura ni organización oficial puede pedir cuentas de nada al Monarca reinante. Su persona es inviolable.

(b) EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS.—Lo señalamos como tipo de un Jefe del Estado en un gobierno esencialmente electivo. Mientras el Monarca tiene mucho de la pompa y del aparato tradicional que le caracteriza, el Presidente es, como elegido por el pueblo, un funcionario como otros, cuyo cargo termina cuando tome posesión de él el inmediato sucesor.

La elección de Presidente en los Estados Unidos es una elección de dos grados. La Constitución establece que cada Estado particular designará, de la manera como prescriba su Poder Legislativo, un número de electores igual al número total de senadores y representantes que le corresponden en el Congreso. Estos electores elegirán en un día fijado al Presidente y Vice-presidente de la República, pero uno de éstos, por lo menos, no debe ser habitante del mismo Es-

tado particular del votante. El Senado y la Cámara de Representantes bajo la presidencia del Presidente del primero, se constituyen en junta de escrutinio. Si no resultare mayoría de votos presidenciales á favor de alguno de los candidatos, entonces la Cámara de Representates eligirá al Presidente, y el Senado elegirá al Vice-presidente.

Para ser elegible á Presidente se requiere: (1) que haya necido dentro del territorio americano; (2) que haya complido treinta y cinco años de edad; y (3) que haya residido catorce años en los Estados Unidos.

EL MINISTERIO

Juntamente con el Jefe del Estado, desempeña el Poder Ejecutivo, propiamente dicho, los Ministros de Estado. El Ministerio es el cuerpo formado por los Ministros que son los Jefes de Departamento. Hay tantos Ministros ó Jefes de Departamento cuantas materias ó clases de materia haya en que se hallen divididas las diversas funciones ejecutivas. Por lo general, hay Ministerio de Estado ó de Negocios Extranjeros, de Guerra, de Justicia, de Hacienda, del Interior, de Instrucción pública, de Industra y Comercio, etc., según la organización que se adopte. El Consejo de Ministros está presidido por un Presidente ó Primer Ministro cuyas funciones, autoridad y responsabilidad serán según el sistema de gobierno que se establezca ó según el tipo de organización que se siga.

1. EL SISTEMA EUROPEO

Diríamos mejor, sistemas europeos, porque, aunque la mayoría de los países europeos parecen seguir un tipo de organización común, hay divergencias grandes de detalle y funcionamiento que destruyen las líneas generales del sistema. Entonces ¿á cuál llamaremos sistema europeo? ¿al inglés? ¿al francés? Más bien debiera ser el primero, en el cual, como dice Bryce, modelaron los suyos los demás países europeos lo mismo que las colonias inglesas.

Como el Jefe del Estado (la Corona) es irresponsable, hace responsables de sus actos á los Ministros ó á cada Ministro que referenda dichos actos. El Gabinete puede

decirse que es un comité compuesto de los jefes más prominentes de la Cámara de los Comunes. Su Presidente ó Primer Ministro es el leader de la Cámara Baja, en donde reside la verdadera responsabilidad de la política. Aunque la Corona los nombra, este nombramieuto tiene que recaer siempre en las personas de la más absoluta confianza de la Cámara de los Comunes, y escogidas, de entre los miembros de su Partido, por el Primer Ministro. Por eso el Gabinete es la entidad responsable de la política, es el *gobierno.*

Cuando el Ministerio delibera sobre los asuntos importantes de su incumbencia, entonces se constituye en Gabinete. El Gabinete actual se dice que es la evolución del antiguo Consejo privado de la Coroua. Se reune una vez á la semana, pero si las circunstancias lo exigen puede reunirse varias veces, bajo la presidencia del Primer Ministro. Unicamente los Ministros más principales constituyen el Gabinete. Los demás, aunque tienen entrada en la Cámara, no forman parte de él.

(a) EL PRIMER MINISTRO.—Es el personaje de más autoridad y responsabilidad. Se escoge siempre como Primer Ministro al jefe del Partido de la mayoría en la Cámara de los Comunes.

El Primer Ministro debe poseer en el Gabinete una influencia y una autoridad grandes. Inclusive insistir, á combio de su dimisión, que su política y sus miras prevalezcan, por lo general, en el Gabinete. Si sobreviene una circunstancia imprevista que exija pronta acción, puede asumir, sin escrúpulos, la medida necesaria.

(b) LAS SESIONES DEL GABINETE.—Las sesiones del Gabinete son confidenciales y absolutamente secretas. Los miembros, al entrar á formar parte, juran guardar secreto de todo. No se conserva, al decir de Bagehot, acta oficial de sus sesiones. La Cámara de los Comunes, aun cuando desée obtener mayores noticias y esto, en las circunstancias más agitadas, no permitirá leer una nota que se refiriese á la discusión del Gabinete.

Pueden surgir divergencias de opinión entre los Jefes de Departamento, pero deben permanecer en secreto. Una vez tomada la decisión, el Gabinete entero asume la res-

ponsabilidad y se presenta siempre como un cuerpo compacto y solidario.

2. EL SISTEMA NORTE-AMERICANO

El Presidente es el Poder Ejecutivo. Es el único responsable de todos los asuntos oficiales que se refieran á la función ejecutiva. No existe propiamente Ministerio ó Ministros. Los que pueden llamarse *Ministros* son meros Secretarios del Presidente, es decir, sus dependientes directos.

No es requisito que los miembros de lo que puede decirse Gabinete, gocen de la confianza absoluta de las Cámaras; basta que sean de la confianza del Presidente que los nombra con el consentimiento del Senado. Al contrario, como la elección de Presidente se verifica de distinta manera que las de Senador y Representante, puede salir un Presidente de un Partido distinto del que predomine en las Cámaras y, consiguientemente, puede formarse un Gabinete opuesto á la mayoría legislativa.

El Presidente podrá pedir, según la Constitución, las opiniones por escrito de cada Jefe de Departamento sobre cualquier asunto que afecte á éste. Esto es lo que se ha hecho siempre. El Presidente puede reunir á todos los Jefes de Departamento, pero es nada más que para consultarse mutuamente. No aparece el Gabinete norte-americano como un cuerpo político compacto, con propósitos colectivos, con responsabilidad solidaria. Es un grupo de jefes burócratas y nada más, subordinados, por entero, al Jefe del Estado. No existe, pues, propiamente, lo que se llama Gabinete.

El Presidente—dice el Juez Cooby—es el responsable de todas las medidas de la administración; todo lo que se hace por el jefe de cualquiera de los Departamentos ministeriales se considera como si lo hubiera hecho por sí solo, por el intermedio de su agente ejecutivo natural. Ese es un hecho que constituye una importante diferencia entre el poder ejecutivo de la Gran Bretaña y el de los Estados Unidos. Los actos del primero se consideran como si fueran de sus Consejeros, mientras que los actos de los Consejeros del poder ejecutivo americano se consideran como ejecutados y fiscalizados exclusivamante por dicho poder.

El Vice-presidente no tiene funciones ejecutivas sino cuando sustituye al Presidente. En cambio preside las las sesiones del Senado.

LOS DEPARTAMENTOS.—Washington, el primer Presidente, empezó solo con cuatro Dapartamentos ó Secretarías: Secretaría de Estado, Secretaria del Tesoro, Secretaría de Guerra y el Fiscal General. Posteriormente las leyes fueron creando nuevos Departamentos á medida que se sintieron necesidades nuevas. Ahora existen, además, el Departamento de Correos, de Marina, del Interior y de Agricultura.

El Departamento ó la Secretaría de mayor importancia es el de Estado, porque es el que traba negociaciones con las potencias extranjeras, conserva los originales de los acuerdos y las leyes del Congreso, promulga estas leyes y tiene en su poder el gran sello de los Estados Unidos.

RELACIONES DEL PODER EJECUTIVO CON EL LEGISLATIVO

Aunque el principio de la separación de poderes parece obligarles á una independencia completa, en la práctica, sin embargo, se toleran y son necesarias ciertas relaciones entre uno y otro poder, más ó menos extrechas, según el sistema de gobierno que se adopte.

(a) EL GOBIERNO PARLAMENTARIO.—Es el seguido por Inglaterra, Francia, España Italia, etc., y está caracterizado precisamente por la unión estrecha entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Como el Gabinete goza de la absoluta confianza de las Cámaras y está formado, en su mayoría, si no en su totalidad, por miembros de la Cámara Baja, la política del Poder Ejecutivo es la misma del Legislativo: la política del Partido de la mayoría. Si esa política se destruye, ó si surgen desavenencias entre la política de ambos poderes, sobreviene una crisis, el *gobierno* no existe, cae, y debe formarse un nuevo Gabinete ó convocarse á nuevas eleccio de la Legislatura.

Los Ministros tienen derecho á sentarse en los escaños de la Legislatura, constituyendo, como ha dicho Macaulay, un verdadero comité de ella.

Pueden tomar la palabra para defender la política del Gabinete ó la de cada Ministro, en particular. Son solidariamente responsables de esa política ante las Cámaras.

Tienen derecho á la iniciativa de las leyes. Prácticamente cada Ministro prepara las leyes que afectan á su Departamento.

Pueden solicitar á la Corona, en Inglaterra, á disolver el Parlamento en casos de conflicto grave.

En cambio, las Cámaras legislativas pueden inquirir la conducta y política del Ministerio por medio de las llamadas *preguntas* ó *interpelaciones* y dar su voto hostil ó de censura, voto puede dar lugar á la caida ó dimisión del Gabinete.

El Gabinete debe ser *homogéneo*. Es preciso que entre sus miembros exista una unidad de criterio para imprimir en el gobierno una dirección firme y segura. Por eso el Jefe del Estado no nombra por sí mismo á los miembros del Ministerio; él hace al jefe de la mayoría en las Cámaras el encargo de nombrar al personal adicto. (*Esmein*).

(b) EL GOBIERNO PRESIDENCIAL.—Es el seguido principalmente en Estados Unidos. Está caracterizado por cierta independencia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Los Ministros no tienen entrada en el Congreso, ni tienen el derecho de intervención en la elaboración de la ley. Pueden comparecer ante un Comité de la Cámara, si es llamado, para declarar ó para ilustrar sobre algún punto de su administración. Pero no tienen ninguna oportunidad de defender en la Cámara su política, ó la de su Presidente. Pueden surgir conflictos entre el Poder Ejecutivo y las Cámaras, y los conflictos continuarán sin mengua para nadie hasta que los nuevos elegidos sustituyan á los actuales. El voto de censura del Legislativo no tiene eficacia: es la simple manifestación de una opinión que no obliga á la dimisión.

En el caso de que el Gabinete ó algún Secretario, esté interesado en la aprobación de un bill, el recurso de que suelen echar mano es muñir á los presidentes de Comité ó convencerles personalmente de aquella necesidad.

Si necesitan decir algo á la Cámara pueden hacerlo por medio de mensajes, al igual que el Presidente.

El sistema alemán y el japonés se desvían de estos dos: ni es presidencial, ni tampoco es parlamentario, porque el Ministerio no tiene responsabilidad ante las Cámaras, sino ante el Emperador. Está ideado por el talento de Bismark y seguido por el Conde Ito al planear la Constitución japonesa.

RASGO DIFERENCIAL

El gobierno parlamentario es de lucha, de lucha abierta ante la presencia de la opinión. Por este motivo algunos creen que el pueblo aprende más. La Oposición lucha con el Gobierno y el triunfo se decide con la caida ó no del último. Es un gobierno de Partido, porque el Partido que predomina en las Cámaras es el mismo que constituye el Gabinete: es el que *gobierna*. El Poder Legislativo no sirve solo para legislar sino para investigar los actos del gobierno y discutir su política. El gobierno presidencial se desliza sin ruido. Como no hay la espectativa de un Gabinete que puede caer, el interés es muy limitado. La separación de poderes se observa con cierta meticulosidad. Es un sistema de frenos y contrapesos; no hay violencia; la Oposición es puramente académica. En cambio realiza una cosa: la estabilidad del gobierno. Este seguirá, cualquiera que fuese la Oposición, hasta terminar su mandato, hasta cumplir con su deber. El pueblo no interviene sino periódicamente en el momento de las elecciones. El Congreso no puede discutir los actos del Ejecutivo: su misión es puramente legislativa.

IMPEACHMENT

Además de la responsabilidad política del Poder Ejecutivo. que hemos visto en un gobierno rigurosamente parlamentario, hay otra responsabilidad, la responsabilidad penal, que contrae por traición, cohecho y otros crímenes ó delitos graves. El procedimiento más típico de responsabilidad penal gubernamental es el usado en Estados Unidos, de origen exclusivamente inglés. Se llama *impeachment*.

Hay otros sistemas de responsabilidad gubernamental, además del *impeachment* inglés. Entre los más importantes están el belga en que la Corte Suprema juzga bajo la acusación de la Cámara Baja; al austriaco que establece un tribunal especial pudiendo acusar cualquiera de las dos Cámaras; el griego que también encomienda el juicio á un tribunal especial, etc.

El Presidente y Vice-presidente de los Estados Unidos y otros funcionarios del Poder Ejecutivo y Judicial son procesables por *impeachment*. Entonces, la acusación la formulará la Cámara de Representantes ante el Senado que se convierte, en este caso, en tribunal de justicia. Cuando el acusado es el Presidente mismo, el Presidente de la Corte Suprema federal presidirá el Senado. Nadie será convicto sino por voto de dos terceras partes de los miembros y el castigo no pasará de la remoción en el cargo y de la inhabilitación para desempeñar algún cargo retribuido, honorífico ó de confianza.

Si el delito cometido por el funcionario es de los castigados por la ley, el acusado puede ser juzgado por los tribunales ordinarios y condenado como el último de los ciudadanos.

En los procesos de *impeachmemt* no cabe indulto.

El *impeachment* es un procedimiento muy poco usado. En la larga historia presidencial norte-americana solamente se empleó el *impeachment* en el caso del Presidente Johnson que salió absuelto.

Es la pieza más pesada de artillería en el arsenal del Congreso—dice Bryce—y por lo mismo que es pesada, se la usa muy poco.

CAPITULO XIII

EL PODER JUDICIAL

Nocion del Poder Judicial.—¿Es un poder constitucional?—El Poder Judicial y la Constitucion.—La organizacion judicial.—El Senado, como tribunal de justicia.—La designacion de jueces.—El principio de independencia judicial. (a) La compensacion del juez. (b) La inamovilidad. (c) La responsabilidad.—El Jurado.—Origen del juicio por Jurado.—Ventajas del Jurado.—Objeciones al Jurado.—El Jurado, una conquista de orden politico.

NOCION DEL PODER JUDICIAL

Caracteriza al Poder Legislativo su facultad de elaborar la ley, como órgano definidor del Derecho; el Poder Ejecutivo la promulga y la hace cumplir adoptando para ello diferentes medios y procedimientos de reglamentación, de prevención, de coacción y hasta de fuerza; pero el Poder Judicial interviene para decidir si la ley está de acuerdo ó no con la legítima voluntad del pueblo soberano, ó, supuesta la *legalidad de la ley*, para aplicarla á un caso concreto de violación del Derecho, bien por acción, bien por omisión, del individuo ó de una entidad determinada.

Como se ve, la esfera del Poder Judicial es el *hecho* concreto, determinado, cometido ú omitido.

Es indispensable que el Poder Judicial sea independiente de los demás por una razón sencilla. Supongamos que un hombre concibe un plano para levantar un edi-

ficio; lo más natural es que después entregue el plano al maestro de obras para que lo ponga en ejecución, si se quiere que la obra resulte una copia fiel de la idea original; si el mismo que la ha concebido la ejecutase, es fácil que la ejecución no sea ajustada, porque como el autor es el mismo ejecutor, y teniendo en sus manos á la vez la facultad de crear y la de ejecutar, no habría responsabilidad si el plano se cambiase un poco ahora y otro poco después, inconscientemente ó á sabiendas, hasta resultar completamente desfigurado en relación con la idea primitiva. Ejecutada la obra, se hace ahora el *juicio,* á saber, si el edificio se ha construido con arreglo al plan: si se encomendase ahora este juicio al autor de la idea ó á su ejecutor, no estaría lejos que, habiendo intervenido ambos en el proceso de la obra, el juicio fuera parcial y apasionado. Hay necesidad entonces de una tercera persona imparcial, es decir, independiente.

¿ES UN PODER CONSTITUCIONAL?

No hay unanimidad en considerar si el Poder Judicial debe ser ó no un poder del Estado. Las Constituciones nos ofrecen, en este respecto, una variedad de disposiciones. Ó bien se le hace en parte constitucional y en parte no; ó bien se le hace una creación completa del Poder Legislativo. Esto aparte de otros que, como se ha dicho en otro lugar, sostienen que el Poder Judicial no es más que una facultad inherente al Jefe del Estado, como en el Japón, ó que una dependencia, un ramo, del Poder Ejecutivo y una creación del Legislativo, como en Francia.

La Constitución que en este respecto ha elevado al Poder Judicial á la categoría de poder del Estado, con ciertas garantías de independencia é imparcialidad, es la norte-americana. Pero la misma Constitución norte-americano deja al Congreso la fijación del número y la organización, de tal suerte que, como ha dicho un autor, si el Congreso no puede borrar de una plumada la existencia del Poder Judicial—caso que lo pueden hacer perfectamente las Legislaturas de otros países—en cambio, puede abolirlo pautalinamente hasta su completa extinción.

Este fenómeno que habla muy pobremente de la categoría de los Tribunales de Justicia como poder del Estado, obedece sin duda al hecho de que el Poder Judicial no ha llegado hasta hoy, en la ciencia política, al desarrollo de su independencia y de sus facultades. El nombramiento de sus más altos funcionarios por el Ejecutivo, principio

indiscutiblemente seguido hasta hoy, es un signo todavía del pobre estado de opinión que rodea á la Judicatura, con la sola excepción, probablemente, de los Estados Unidos.

EL PODER JUDICIAL Y LA CONSTITUCION

Lo que más ha elevado en categoría al Poder Judicial en los Estados Unidos, es el ser intérprete exclusivo de la Constitución. Este es un hecho que honra grandemente á los padres de aquella República, y que ha ròdeado á su Judicatura, como en ningún otro país, de la aureola de respetabilidad y grandeza á que justamente son acreedores los jueces federales de allá.

El razonamiento es el siguiente: la Constitución es la voluntad suprema del pueblo soberano sintetizada en aquel documento; el Poder Legislativo, en la elaboración de la Ley, y el Ejecutivo, al realizar su cumplimiento, deben ceñirse á los límites impuestos por aquella voluntad soberana. Este es el principio. Pero si se le ocurre al Poder Legislativo extralimitar sus atribuciones y al Ejecutivo seguirle al Legislativo en esta desviación de los principios constitucionales, ¿quién se colocará del lado del pueblo para proteger sus derechos é interpretar la expresión legítima de su voluntad? No hay otro más que el Poder Judicial, único intérprete de esta voluntad.

Y así cuando se suscita ante el Poder Judicial un caso de constitucionalidad de una ley, y se comprueba que esta ley viola en efecto los preceptos de la Constitución votada por el pueblo, dicho poder puede declarar la ley nula y sin vigor. Y es que, como ha dicho Tocqueville, el magistrado americano tiene el derecho de fundamentar sus sentencias, más que sobre las leyes, sobre la Constitución. Esto no es colocar al Poder Judicial por encima del Legislativo ó del Ejecutivo, en su caso: es la consecuencia lógica y sana de la facultad de interpretar la voluntad popular, que reside exclusivamente en dicho Poder Judicial.

La Constitución de los Estados Unidos, según Labouleye, es un arca santa en donde el pueblo ha depositado sus libertades para que nadie, ni aún el legislador, tenga el derecho de tocarlas. Los jueces federales son los guardianes de este sagrado depósito.

En los países como Inglaterra ó Francia en que no hay un poder constituyente distinto del poder constituido, en que las leyes constitucionales son creaciones puras y simples de un acto del Parlamento, aunque en sesiones que pueden llamarse extraordinarias en Francia, el Estado se confunde con el Gobierno y la voluntad popular no está garantizada contra una invasión de los mismos poderes constituidos.

LA ORGANIZACION JUDICIAL

La función judicial está confiada á los organismos creados al efecto. Estos son los Tribunales de justicia y el Jurado. La Constitución se limita—y esto si lo hace—á indicar la constitución del Tribunal Supremo y el establecimiento del Jurado, encomendando al Poder Legislativo todo lo demás, como la organización de los tribunales inferiores.

Dos sistemas están en pugna en punto á la organización judicial: el sistema del tribunal *unipersonal* y el del *colegiado*. El juez único «siente más el peso de la responsabilidad y por lo mismo ha de contraerse más asiduamente al desempeño de sus delicadas funciones con honradez é inteligencia» Por el sistema del juez único, además,—añaden sus partidarios,—se consigue una mayor economía combinada con una mayor compensación al funcionario, hay más prontitud en las tramitaciones y mayor uniformidad en la jurisprudencia.

El sistema colegiado tiene á su favor naturalmente la garantía de mejor acierto, de más profundo estudio de la materia, de más imparcialidad. El concurso de diversas opiniones, la discusión entre los mismos magistrados, el informe emitido por el ponente para la consideración del Tribunal en pleno, la distribución del trabajo que fomenta la especialización en una materia de legislación, etc., todo arguye en favor del sistema.

La práctica que parece seguirse por la generalidad de los principales países, es adoptar el sistema colegiado para la Corte Suprema y el unipersonal para los Tribunales inferiores con la concurrencia del Jurado que es también un Tribunal colegiado.

EL SENADO, COMO TRIBUNAL DE JUSTICIA

Es principio admitido en las principales Constituciones contemporáneas atribuir á la Cámara Alta funciones judiciales. Esto demuestra una vez más que la separación de los poderes del Estado no se sigue en todo su rigor.

El Senado actúa como tribunal de justicia en casos que envuelven una responsabilidad de órden político, puesto que se refieren á ofensas cometidas contra la sociedad misma. Posiblemente se encuentre la explicación de esto, en algunos países, en el hecho de ser el Senado la más alta institución representativa, en que figuran los miembros de más experiencia y responsabilidad. En ciertos regímenes á base federativa, el Senado es la representación de las Regiones, algo así como un medio de consorcio y armonía, como una demostración de la solidaridad nacional todavía en pie.

Desde luego, hay razones poderosas hoy para discutir esta doble atribución de la Cámara Alta. En punto á la eficacia para administrar justicia, se alega que el Senado no sería propiamente la institución llamada á ello: primero, por su excesivo número como tribunal; y segundo, por el espíritu de Partido que en él pudiera predominar.

En Inglaterra la Cámara de los Lores tiene tres jurisdicciones: como alto Tribunal para juzgar á los Pares del Reino, como Tribunal para juzgar en casos de *impeachment* y como Tribunal Superior de apelación.

En el Imperio alemán el Concejo Federal (*Bundesrath*) tiene estas facultades judiciales: para arreglar las cuestiones entre las Regiones del Imperio que no sean de derecho privado, ni, por tanto, de la competencia de las jurisdicciones ordinarias respectivas; para arreglar los conflictos constitucionales que se susciten en las Regiones y que según la Constitución no haya autoridad competente para decidirlos; para intervenir cerca del gobierno de una Región en el caso de que en ella se negase á hacer justicia y no se pudiese remediar el hecho por las vías legales; y, por último, para decidir cuando una Región deja de cumplir sus deberes constitucionales al objeto de obligarlas á cumplirlos.

El Francia el Senado actúa como Alta Corte de Justicia: para juzgar al Presidente de la República acusado de alta traición ó de otros crímenes ó delitos; para juzgar

á los Ministros acusados de crímenes cometidos en el ejercicio de sus funciones; y para conocer de los delitos cometidos contra la seguridad del Estado.

LA DESIGNACION DE JUECES

Varios son los sistemas que se han propuesto para la designación de los funcionarios del Poder Judicial.

a) El más antiguo procede de la Monarquía absoluta que, considerando la justicia, no como función del Estado, sino como privilegio de la Corona, otorgaba al rey la facultad de designar libremente las personas que en su nombre habían de administrar justicia, cuando él no podía hacerlo por sí mismo.

b) En oposición radical á este sistema, preséntase el que atribuye directamente la designación al pueblo, sin establecer tampoco condiciones previas de capacidad.

c) Otros proponen que nombren los Parlamentos. Esto evitaría el inconveniente de la elección directa, por cuanto habría capacidad en los que hiciesen la designación.

d) Hay otro sistema que establece que haga su nombramiento el Poder Ejecutivo, bien los ministros por sí mismos, ó á propuesta de altos Cuerpos del Estado.

e) Recientemente algunos escritores, observando los inconvenientes de que nombren los jueces los individuos de otros poderes del Estado, han creido que debía facultarse á los mismos interesados para hacer la designación.

f) Pinheiro Ferreira indica un sistema parecido á éste, que atribuye el nombramiento de los jueces á los mismos abogados.

g) El sistema de la *oposición* reune mayores ventajas, pues la capacidad intelectual queda debidamente justificada, y supeditándose el favor al mérito, desaparecen los recelos de la parcialidad. No está, sin embargo, exento de algún reparo el sistema de la oposición, pues el juez debe reunir ciertas condiciones morales que no pueden acreditarse en ella, y además hay personas de grande experiencia é integridad que por circunstancias de edad ó situación no podrían hacerla. Pero esto se evitaría admitiendo, como regla general, la oposición y como complemento el concurso por méritos ya contraidos, apreciados éstos en debida forma. (*Santamaría de Paredes.*)

EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA

La mira capital al establecer el Poder Judicial es rodearle de toda clase de garantías para obrar con absoluta imparcialidad. Su misión es delicada en extremo, mayormente si se tiene en cuenta que los jueces son humanos, no son dioses venidos de arriba. Para conseguir esta imparcialidad es preciso la independencia de toda influencia del poder ó de cualquiera de las partes. Esto es lo que se llama el principio de independencia judicial, cosa difícil de alcanzar, como hemos dicho ya, en el estado actual de la organización política.

—Me he convencido siempre—decía el Presidente Washington en una carta—que la estabilidad y el éxito del gobierno nacional, y, por consiguiente, la felicidad del país, depende, en gran manera, de la interpretación de sus leyes. En mi opinión, es importante que el Poder Judicial sea no solamente independiente en sus funciones, sino perfecta, como sea posible, en su organización.

Tres elementos se creen indispensables para la independencia judicial, á saber:

(a) LA COMPENSACIÓN.—Una de las cosas que, según el criterio norte-americano, contribuyen mayormente á la independencia judicial, es, no solamente una buena compensación, sino que esta compensación no pueda ser disminuída al capricho del Congreso. 'Ningún juez—dice Daniel K. Watson—que desempeñando su puesto para toda la vida, esté seguro de que su compensación no se rebajará por ningún motivo, recibirá la influencia de la pasión, de credo ó de Partido. Una buena compensación atrae los mejores talentos y nada hay que pueda hacer más debil á un juez como el saber que los abogados que comparecen ante él son superiores en experiencia y sabiduría.

El artículo III, sec. 1ª, de la Constitución de los Estados Unidos dispone terminantemente que los jueces, mientras observen su conducta irreprensible, recibirán una indemnización que no disminuirá durante el ejercicio de sus funciones.

(b) LA INAMOVILIDAD.—Otra de las garantías indis-

cutibles de la independencia es la seguridad que tiene el Juez ó Magistrado de que no se le removerá del puesto para toda su vida mientras observe buena conducta (*during good behavior.*) Que el Ejecutivo, ó cuaquier funcionario del Estado, no puede valerse de su autoridad para destituir ó quitar al Magistrado por motivos no justificados.

Si la inamovilidad es ventajosa en una Monarquía para resistir al despotismo del príncipe, no lo es menos en una República porque serviría de obstáculo á la opresión de los poderes representativos, y es el mejor medio de todo gobierno para asegurar una sólida é imparcial administración de justicia. (*Hamilton, en el Federalista.*)

Pero, como se notará, si la inamovilidad es, por un lado, garantía de independencia, se deberá tener mucho cuidado en nombrar jueces ineptos y malos porque la misma inamovilidad puede conducir á la conservación en el puesto de la ignorancia, de la venalidad y de la corrupción.

(c) LA RESPONSABILIDAD.—El complemento necesario de las dos garantías de independencia de que acabamos de hablar, es la responsabilidad del juez. La idea de una buena compensación y de la permanencia en el cargo, sin la idea de una responsabilidad por los malos actos que se cometan, conduciría siempre á la maldad y á la prevaricación. El principio de responsabilidad es, pues, indispensable.

El criterio norte-americano, como se ha dicho ya, es incluir á los funcionarios judiciales entre los procesables por *impeachment.* Ellos—decía Hamilton en el *Federalista*—podrán estar sujetos á este procedimiento por mala conducta observada en el ejercicio de sus funciones, y si son convictos, dimitirán de sus cargos y estarán permanentemento inhabilitados para ejercer cualquiera otro retribuido ó de confianza.

Se han ideado otros sistemas de asegurar la responsabilidad judicial que no son del caso mencionar aquí.

La independencia del Poder Judicial decía Lieber—se completaría más con un procedimiento acusatorio público, el juicio por Jurado y una posesión independiente del abogado.

EL JURADO

El Jurado es un tribunal compuesto de un cierto número de personas, imparcialmente designadas de entre el vecindario de cada localidad, mediante ciertas cualificaciones referentes á su probidad, inteligencia, honradez ó fortuna, con el propósito de ayudar al Juez en la administración de justicia, dictaminando sobre las cuestiones de *hecho* sometidas á su apreciación. El ditamen del Jurado sobre los hechos se conoce con el nombre de *veredicto.*

El número de los componentes del Jurado no es uniforme. Primitivamente llegó hasta más de sesenta personas, pero hoy parece que la generalidad ha adoptado el número doce.

El Jurado se sienta con el Juez que va á fallar el asunto y su procedimiento está sometido á ciertas reglas de derecho común. El Juez de derecho puede instruir á los miembros del Jurado en estas reglas de procedimiento, sin que esto signifique que pueda influir en la resolución ó veredicto.

El juicio por Jurado es, en los países modernos, una necesidad indispensablemente sentida en las causas criminales, aunque también se aplica á las civiles.

Prevalece la doctrina de que el veredicto del Jurado debe dictarse por unanimidad.

ORIGEN DEL JUICIO POR JURADO

El origen del juicio por Jurado es vago é indefinido, y tal como se comprendió por muchos siglos, es la evolución de formas y métodos antiguos para arreglar disputas y controversias. Pero á pesar de la vaguedad y de la indefinición de la historia del juicio por Jurado, no aparece tan oculto en el misterio y en el silencio del pasado como la palabra *Jurado.* El origen del Jurado no puede de ninguna manera fijarse con alguna certeza. Los historiadores y escolares que han estudiado este término y han procurado hallar su origen en el pasado, no han llegado á un acuerdo respecto al particular. Un escritor dice que la mejor teoría que se refiere al Jurado es la que lo hace originar de Normandía; hizo su aparición en Inglaterra después de la conquista normanda, y por primera vez apareció en la ley de Inglaterra entre los años 1154 y 1189 del reinado de Enrique II.

Otro escritor sostiene que el Jurado se originó con la inquisición de los Francos en Normandía, y que luego fué adoptado en Inglaterra hacia el siglo XI. Otro historiador, aunque no fija la fecha cuándo se estableció por primera vez el Jurado para causas criminales, dice que existió durante el reinado de Enrique III, cuando Bracton escribió de que se lo conoció durante los años 1216 y 1272. Pero un cuarto historiador nos asegura que el gran Rey Alfredo, cuyo reinado empezó en 871 y terminó en 901, ordenó la ejecución de Cadwine, uno de sus Jueces, porque condenó á muerte á un hombre sin el consentimiento de todo el Jurado, y mandó asimismo ejecutar á Freberne por haber condenado á muerte á un tal Harpin, mientras el Jurado dudaba aún acerca de su culpabilidad, por cuanto que, en caso de duda, Alfredo creía mejor salvar al acusado. ¿No puede tomarse esto como origen del principio conocido en derecho criminal, de que la duda racional favorece al reo? Solamente desde la concesión de la *Magna Charta* se ha demostrado evidentemente la implantación del sistema de jurados en la aplicación de las leyes penales en Inglaterra. Desde dicha fecha se ha reconocido la institución aunque muchas mejoras se han introducido despues en ella. Fué después de 200 años de la concesión de la *great charter* cuando los testigos fueron autorizados á comparecer ante los jurados en un proceso. Los grandes principios fundados por los Barones desde John en cuanto al Jurado se refiere, son los siguientes: La separación del juez y del Jurado, y la declaración de que la culpabilidad ó inocencia del acusado solamente puede establecerse por un veredicto del Jurado nombrado de entre sus iguales. (*Watson, on the Constitution*).

VENTAJAS DEL JURADO

El Jurado es, hasta ahora, una institución algún tanto discutida. Divídense los autores en partidarios y refutadores del Jurado, aunque, con el tiempo, va aumentando considerablemente el número de los primeros. Entre las ventajas que se cuentan á favor de la institución, están las siguientes:

Los Jueces ordinarios (los de derecho) llevan en la

misma naturaleza de su cargo la objeción más seria: son, por lo general, Jueces de nombramiento. La consideración de que, halagando ó favoreciendo á aquellos á quienes deben el puesto, ó á sus parientes ó allegados, estarían más firmes en el poder ó subirían más pronto en la escala, es muy tentadora. Ellos no se deben á la opinión, ni siquiera, quizás, á la consideración social. El Jurado que es popular y que vive de esa opinión y consideración públicas, sería un gran freno.

Los Jueces ordinarios, por su ocupación misma, por el apego—consecuencia de sus deberes—á las leyes y los libros más que á los hombres y la sociedad, viven, por lo general, en un ambiente teórico, ideal, separado de la realidad de la vida, y debido á esto hasta el carácter cambia, se vuelven misántropos, huraños, irreductibles. El Jurado será el viento de fuera que refrescará la Sala y hará que entren á formar parte en el juicio las diversas condiciones de la vida que explican, mejor muchas veces que los libros, el movil de muchos actos humanos.

En materias políticas—dice con razón Mittermaier—debe confiarse con gran ventaja al Jurado la decisión de los hechos. El Jurado, mejor que los Jueces ordinarios, podrá decir, si, por ejemplo, tal acto acriminado constituye una agresión hostil contra el poder, ó si no es otra cosa que el ejercicio legítimo de un derecho constitucional.

El número de miembros del Jurado, miembros que viven y radican en la misma localidad del delito, es una garantía más de conocimiento del hecho, de imparcialidad y de confianza pública.

El Jurado es, en las monarquías, el gran baluarte de la libertad contra la Corona; y en las Repúblicas obra como un comité del pueblo entre el acusado y el pueblo mismo, que es un rey más excitable que los que llevan Corona... Es la más grande escuela práctica de ciudadanía libre. (*Lieber*).

OBJECIONES AL JURADO

Los adversarios del Jurado encuentran muchos inconvenientes en su implantación. El principal es la falta de preparación jurídica tanto más necesaria cuanto que toda

cuestión de hecho envuelve, según ellos, otra cuestión de derecho. ¿Cómo puede apreciarse un hecho, para una decisión judicial, sin conocer su naturaleza jurídica?

El Jurado, añaden además, reclutado entre gentes de mediana cultura intelectual, puede dejarse llevar fácilmente de la elocuencia arrebatadora de los abogados, de una disposición momentánea de los ánimos, de la falsa apariencia del reo ó de los testigos, etc.

Como el Jurado funciona generalmente en un país con régimen representativo, no puede ser ageno á las luchas políticas siempre vivas, siempre latentes, de tal suerte que lejos de ser un tribunal de imparcialidad, puede convertirse en instrumento de venganza contra sus adversarios en la política.

EL JURADO, UNA CONQUISTA DE ORDEN POLITICO

Pero cualesquiera que fuesen las censuras que se dirijan contra el Jurado por sus refutadores, es innegable que es una institución política de índole popular ó democrática. Es un triunfo más del pueblo. Como se ha dicho varias veces, existe un Poder Ejecutivo generalmente de elección y un Poder Legislativo que es, como de elección también, una representación genuina de la nación: el Poder Judicial es el único que queda por populizarse, y el Jurado, formado de los vecinos más honrados de la localidad, responde de alguna manera á este ideal, á esta tendencia.

Y por eso, el Jurado, como otras instituciones políticas de su índole, requiere, para que prospere y dé frutos, un cierto grado de cultura, de educación cívica y social que sea garantía suficiente de su imparcialidad ó independencia.

CAPITULO XIV

EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD

Los derechos individuales.—Garantia de los derechos individuales.—Suspension de ciertas garantias constitucionales.—Clasificacion de los derechos individuales.—El principio de la igualdad civil.—Consecuencias del principio. (a) Igualdad ante la Ley. (b) Igualdad ante la justicia. (c) Igualdad ante los impuestos. (d) Igualdad en la admision a los empleos publicos.

LOS DERECHOS INDIVIDUALES

Expuestas las teorías sobre el Estado y el Gobierno que puedan constituir—digámoslo así—la primera y segunda parte respectivamente de este trabajo, llegamos á la tercera, á saber: los derechos del individuo.

Ni el Estado ni los poderes superiores orgánicos, solos, son las únicas materias que deben ser objeto del Derecho Constitucional. Faltaría la parte capital, la principal de todas, la que se refiere al individuo. El Gobierno se ha establecido por el Estado como medio para que se realicen los fines del individuo de una manera ordenada y pacífica. Y en tanto el Gobierno está dotado de autoridad en cuanto esa autoridad sirva para facilitar, promover y garantizar el disfrute de la libertad individual.

Por eso los derechos individuales tienen, al decir de Esmein, una característica general: la de constituir una limitación de los poderes atribuidos al Gobierno. Pero esto que pasaría por una verdad al alcance de todos, es objeto todavía de una seria controversia. La naturaleza de los derechos individuales frente al Gobierno y sobre todo

frente al Estado ¿qué es? ¿Son los derechos individuales superiores y anteriores al Estado, como ha proclamado el dogmatismo francés de la época pre-revolucionaria, ó son, por el contrario, creaciones puras del Estado mismo, como pregona la escuela positivista?

La cuestión de la anterioridad del Derecho al Estado, ó viceversa, tiene especial interés desde un punto de vista sobre todo: la supremacía del individuo sobre el Estado, consecuencia de la anterioridad del Derecho, ó la supremacía del Estado sobre el individuo, si se considera el Derecho como obra pura del Estado.

Los filósofos franceses de la época pre-revolucionaria razonaban muy ingeniosamente para sostener la teoría del Derecho Natural. «La independencia absoluta del individuo —dicen ellos—regulada solamente en su responsabilidad moral por el Derecho Natural, aparece como el primer estado, anterior á toda sociedad civil. Al crear ahora, por un contrato unánime, el Estado y la soberanía pública, los hombres, originariamente independientes, cedieron una porción de su nativa independencia incompatible con la noción del Estado. Por consiguiente, la parte de la libertad que ellos conservaron al entrar en el Estado, que son los derechos individuales de que se trata, tiene que ser superior al Estado mismo puesto que es anterior á él, ha asistido á su formación y se ha conservado después.»

La teoría contraria puede enunciarse de la siguiente manera:—El individuo debe ser libre dentro de una esfera de acción compatible con el derecho de los demás; pero quien da esa libertad, limita su campo de acción y garantiza su ejercicio, es el Estado. El Estado defiende la libertad contra el Gobierno y, por medio del Gobierno, la defiende contra los demás; pero «contra el Estado no hay defensa posible: él da y quita. El individuo puede reclamar libertades que el Estado no ha otorgado y aún demostrar hasta la evidencia que las ha menester; pero lo seguro es que, mientras no se las otorga, no las posee. La soberanía plena—el Estado—no puede ser limitada ni por la libertad individual ni por las facultades gubernativas.»

GARANTIA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES

Pero no basta una simple enunciación de los derechos individuales, no. Podrían existir en el papel todas las libertades de que debe gozar el individuo, pero esas liber-

tades serían un mito si no existieran garantías suficientes para su ejercicio.

La principal garantía, naturalmente, reside en un Poder Judicial independiente, recto é imparcial, y en el establecimiento de los procedimientos adecuados para hacer justicia al ofendido.

El peligro mayor de la libertad individual no está en el abuso que pudieran cometer los particulares, sino en el atropello por los mismos poderes constituidos y, especialmente, por un Poder Legislativo sin freno, sin cortapisa, cuya potestad no reconozca límites fijos. Entonces, encontrándose la libertad individual en manos de tales personas, y pudiendo éstas cambiarla ó modificarla á discreción, el individuo no tiene protección ni defensa posible.

Solamente una Constitución emanada de la voluntad soberana del Estado, y adoptando procedimientos sencillos y al alcance de todos para hacer llegar arriba la queja, y estableciendo luego un poder—el Poder Judicial—que pueda interpretar dicha Constitución por encima de las leyes y de los actos de los funcionarios ejecutivos, como ha hecho Estados Unidos, es como de una manera relativamente más eficaz, se garantizaría la libertad individual, no solo contra los abusos de los particulares, sino contra los posibles atentados del poder.

Es necesario para que gocemos de derechos, en primer término, que los conozcamos; en segundo lugar que los ejercitemos; y en tercer lugar que los sepamos defender y hacer que prevalezcan y sean respetados, cuando alguien los atropelle ó conculque, sin consideración á la persona ni á su posición, pues todas las personas son iguales ante la ley. (*F. G. Calderon*).

SUSPENSION DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Lo normal es el ejercicio y disfrute por el individuo de todos los derechos establecidos en la Constitución, sin excepciones de ningún género; pero pueden surgir circunstancias excepcionales en todo el país ó en una parte de él, que aconsejen la suspensión de ciertos derechos para la mejor defensa nacional ó para el pronto restablecimiento del órden ó para facilitar la captura y el castigo de los

que hayan quebrantado la paz y sembrado el pánico y el dolor en los ciudadanos. Entonces el Gobierno resuelve suspender ciertos derechos, como el *Habeas Corpus*, hasta que la situación se normalice. Si el Gobierno no tuviera este poder, entonces no podría, con ventaja, asumir la responsibilidad de una situación en momentos de crisis.

Si el Jefe Ejecutivo solo puede suspender el privilegio de *Habeas Corpus* ó debe ser el Poder Legislativo, es una cuestión. De todas maneras, quienquiera que sea, la Constitución debe limitar las suspensiones á casos absolutamente necesarios para no dar lugar á abusos de la autoridad.

También puede venir la suspensión de un modo violento ó ilegal cuando los enemigos del Estado se acampan en una parte del territorio para erigir accidentalmente un poder dictatorial ó un gobierno exclusivamente militar. En este estado, puede decirse que todas lar garantías constitucionales están suspendidas en la parte afectada, sin intervención del Gobierno legalmente establecido.

La suspensión por el Gobierno requiere una condición indispensable, á saber: que no se pueda ordenar sino cuando sea el único remedio por el cual se pueda asegurar el establecimiento del órden. En esta única circunstancia cabría apelar á recurso tan extremado.

La Constitución de los Estados Unidos y la Ley de Filipinas disponen que no podrá suspenderse el privilegio de *Habeas Corpus* á no ser que lo exija la seguridad pública en los casos de rebelión, insurrección ó invasión.

En Inglaterra, Alemania, el Japón, España, Brasil, etc. hay disposiciones constitucionales para la declaración del *estado de sitio.*

CLASIFICACION DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES

Es bastante difícil hacer una exposición sistemática de los derechos individuales en una obra de ciencia constitucional. Aunque se pueden, en general, señalar algunas declaraciones uniformemente admitidas, los derechos de la personalidad *se conciben* en cada país de una manera asaz diferente. Tienen mucho que ver, naturalmente, como las demás materias, con el estado de cultura, con las teorías filosóficas, políticas y literarias predominantes en cada Estado, con

la educación aprendida en la práctica de la libertad, en general.

Las dos *Declaraciones* más importantes en la historia de la ciencia constitucional, la francesa y la norte-americana, aunque reconocen, como hemos dicho, una porción de fuentes idénticas de orígen, tienen, sin embargo, cada una, no solo una forma bastante distinta, sino características propias. La Declaración Francesa es un gallardo gesto de rebeldía contra los abusos entonces reinantes, contra los privilegios de la Nobleza y del Clero, contra la opresión en que se encontraba la clase plebeya. La Declaración Norteamericana, contenida, en su mayoría, en las diez primeras enmiendas á la Constitución, es un manifiesto desenvuelto en forma de principios, de aquellos ciudadanos que fundaron las primitivas colonias contra las prácticas que por mucho tiempo imperaron en la Madre Patria.

En la enumeración de las libertades individuales, procuraremos adoptar las dos Escuelas á la vez, la francesa desenvuelta en su Declaración de Derechos y en sus diversas Constituciones, en forma de principios universales dogmáticos, y la norte-americana, inspirada en el Derecho común inglés y desarrollada en las *Enmiendas* en forma de limitaciones del poder constituido.

Lo corriente es distinguir los derechos del hombre en *naturales*, ó individuales propiamente dichos, *políticos* y *mixtos*. Los derechos naturales pertenecen al hombre, sin distinción de sexo, edad ó ciudadanía; son los que constituyen una limitación al poder del Estado, según la teoría del Derecho Natural. Los derechos políticos consisten en la facultad dada al ciudadano de participar en el ejercicio de la soberanía nacional ó de cumplir una función social. Y son derechos mixtos aquellos que lo mismo pueden ser naturales como políticos, según tengan algo que ver con el individuo meramente ó con el Estado.

La escuela francesa, al clasificar los derechos individuales, sienta dos principios de orden fundamental:

1. El principio de la igualdad civil.
2. El principio de la libertad.

EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD CIVIL

La igualdad civil es una consecuencia legítima de la teoría del *Contrato Social* y de los principios del Derecho

Natural. Precisamente se ha formado la sociedad civil para realizar esa igualdad en derecho, en facultades, mediante las siguientes consideraciones: «Cada hombre está obligado á reconocer en los demás la misma naturaleza que reconoce en sí mismo» y luego: «cada hombre debe respetar en sus relaciones con los demás las leyes de Derecho Natural, si quiere que tales leyes se respeten en él.»

Esta igualdad no implica una «igualdad de hecho,» sino meramente una «igualdad de aptitudes» ó «de condiciones».

En la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano se establece el principio de igualdad de la manera siguiente:—«*Los hombres nacen y mueren libres é iguales en derechos.* Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común.»

Y también en esta otra declaración:—«La igualdad consiste en que la ley sea *la misma* para todos lo mismo cuando protege que cuando castiga.»

CONSECUENCIAS DEL PRINCIPIO

Siguiendo la misma escuela francesa de los derechos individuales, tenemos que la igualdad civil se ramifica en cuatro apliciones importantes:

1. Igualdad ante la Ley.
2. Igualdad en la administración de justicia.
3. Igualdad en los impuestos.
4. Igualdad en la admisión á los empleos públicos.

(a) IGUALDAD ANTE LA LEY.—Anteriormente la ley, lo mismo la penal que la civil, era distinta para los nobles que para los proletarios, en Francia. Había disposiciones referentes á la condición de las tierras, á los modos de adquirir y trasmitir la propiedad, á las formas de sucesión, etc., especiales para las clases ricas, y las había otras para los pobres. En el ramo del Derecho Penal, el privilegio de nacimiento existía irritante. La pena que se imponía á los nobles era distinta de la que se imponía á los demás. El noble condenado á muerte era decapitado; en cambio, el plebeyo, en idénticas condiciones, tenía que morir colgado.

La Revolución ha abolido tantos y tan estupendos privilegios estableciendo el principio de igualdad ante la ley

para todos, sin distinción de clases ni de nacimiento.

(b) IGUALDAD ANTE LA JUSTICIA.—En el anciano Derecho había un tribunal eclesiástico para los miembros del Clero, otro tribunal especial para la Nobleza y el tribunal común para el resto.

El régimen actual ha abolido también estas distinciones organizando una Judicatura imparcial y administrando justicia por igual á todos.

(c) IGUALDAD ANTE LOS IMPUESTOS.—Anteriormente los impuestos tampoco estaban distribuidos por igual. La clase pobre pagaba por los demás. La Nobleza y el Clero gozaban de privilegios en esta materia lo mismo que en otras. Había aquel decir en Francia:—«El noble defiende al Rey con su espada; el cura con sus oraciones; pero el plebeyo con su dinero.»

Hoy no existen estas diferencias por el principio de igualdad en los impuestos y cargas públicas, principio que puede enunciarse de la manera siguiente:—*Cada uno debe soportar las cargas públicas en proporción á sus posibilidades.*

Con respecto al servicio militar que era una obligación exclusiva de los pobres á su Patria, se considera hoy como un deber general de los ciudadanos, cuando las circunstancias asi lo reclaman imperiosamente, y sin estas, como un servicio voluntario, pero no obligatorio.

(d) IGUALDAD EN LA ADMISIÓN Á LOS EMPLEOS PÚBLICOS.—Este principio destruye el antiguo privilegio de unos pocos que monopolizaban los cargos del Estado. En Francia un tiempo, solamente los *gentilhombres* podían ascender en el Ejército y los nobles aspirar á los cargos elevados.

El moderno régimen garantiza que todos los ciudadanos son admisibles al empleo sin más condiciones que las que se refieren á la virtud y el talento.

CAPITULO XV

EL PRINCIPIO DE LA LIBERTAD

Nocion y clasificacion.—Libertad individual.—(a) Abolicion de la esclavitud. (b) Prohibicion de la servidumbre personal. (c) Prohibicion de todo arresto y detencion arbitraria. (d) Prohibicion de penas arbitrarias o castigos crueles.—Inviolabilidad del domicilio, de los bienes y de la correspondencia.—Libertad de trabajo, comercio e industria: limitaciones del principio.—Libertad de tener y usar armas.—Libertad de propiedad.—Libertad religiosa: sus consecuencias.—Libertad de reunion, asociacion y peticion.—Libertad de la palabra y de la prensa: sistemas de limitacion: libertad de enseñanza.

NOCION Y CLASIFICACION

La noción fundamental de la libertad tal como nos legaron los filósofos de la Declaración Francesa, consiste en poder hacer todo aquello que no perjudica á los demás. «Por tanto, el ejercicio de los derechos naturales de todo hombre no tiene otros límites que los que aseguran á los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Solamente la ley puede determinar estos límites.»

La libertad, según Ahrens, es la facultad que posee el hombre de escoger racionalmente los medios ó las condiciones sociales de que depende la realización de su fin y de su bien, de acuerdo con el bien de todos. De tal definición, añade Sansonetti, bien considerada, se deducen algunos enunciados, que es útil poner por base de nuestro edificio, y son: Que no es libertad la que está sin la

guía de la razón, esto es, la que no se dirige al fin racional del hombre, que es el bien. Segundo, que la libertad debe ejercitarse en escoger medios y condiciones sociales; lo que implica que la libertad jurídica supone una sociedad de hombres. Tercero, que con la libertad debe el hombre procurar conseguir el bien individual, pero de acuerdo con el bien de todos; de donde nace la necesidad de que la libertad de los diversos individuos sea armonizada de suerte que nada se quite al individuo para desarrollar toda su libertad, pero se le impida sólo hacer todo lo que pueda contradecir la libertad y el bien de los demás.

Las diversas clases de libertad se reducen á dos grandes grupos, á saber:

(1.) *Libertades que se refieren á los intereses materiales del individuo*, y son:

La libertad individual.

La inviolabilidad del domicilio, de los bienes y de la correspondencia.

La libertad de trabajo, comercio é industria.

La libertad de tener y de usar armas.

La libertad de propiedad.

(2.) *Libertades que se refieren directamente á los intereses morales del individuo*, y son:

La libertad religiosa.

La libertad de reunión, de asociación y de petición.

La libertad de la palabra y de la prensa.

La libertad de enseñanza.

LIBERTAD INDIVIDUAL

Es la facultad que tiene el hombre de andar, permanecer y salir sin poder ser impedido por otro.

Son consecuencias resultantes de la libertad individual las siguientes:

(a) ABOLICIÓN DE LA ESCLAVITUD.—En el mundo antiguo y en la Edad Media existió la esclavitud, es decir, la apropiación y sumisión del hombre por el hombre, hasta el extremo de disponer de su vida, de su libertad y de sus bienes, como si fuera un animal, una cosa.

Hoy las Constituciones prohiben la esclavitud de una manera expresa, por considerarla denigrante á la dignidad y á la libertad del hombre.

(b) PROHIBICIÓN DE LA SERVIDUMBRE PERSONAL.—Modernamente la esclavitud ha adquirido la forma de la servidumbre personal obligatoria. Es verdad que el amo no dispone de la vida y de los bienes del siervo, pero dispone de su trabajo por toda la vida y hasta que pueda pagar la deuda y á veces sin esta circunstancia.

La servidumbre personal queda prohibida hoy como un atentado á la libertad individual.

La Ley de Filipinas prohibe expresamente la esclavitud asi como la servidumbre forzada, á no ser que sea como castigo de un delito cuando el reo haya sido convicto como procede en derecho.

(c) PROHIBICIÓN DE TODO ARRESTO Y DETENCIÓN ARBITRARIA.—En un país que no goza de todos los atributos de la libertad individual, el ciudadano está á merced de la arbitrariedad de los que están en el poder. En Rusia, por ejemplo, el policía puede prender y encarcelar, sin el procedimiento legal debido, aun á personas que resultan después inocentes.

Esto es una violación de la libertad individual y por eso se establece que ninguna persona pueda ser arrestada sin haberse cumplido el procedimiento que marca la ley.

El ciudadano de un país está hoy protegido contra los arrestos arbitrarios por medio de los siguientes tres principios: la inviolabilidad del domicilio, (de que se hablará más adelante,) la prohibición de mandamientos *generales* de arresto, y el derecho de *habeas corpus*.

El mandamiento ú orden de arresto asi como el *habeas corpus* son una antigua práctica anglicana de las más importantes, resultado de una *larga y ardiente lucha* por la libertad. «Un mandamiento para privar á un ciudadano de su libertad personal—dicen los ingleses—debe ser por escrito, y debe expresar la autoridad de la persona que lo expide, lo que por él se autoriza á ejecutar, el nombre ó descripción de la parte que es autorizada para ejecutarlo y de la parte contra quien se dirige; y, en casos criminales, la causa por la cual se libra.» Este principio se sentó en tiempo de Cárlos II cuando los secretarios de la Corona tenían el poder de dictar mandamientos de arresto, sin especificar nombres, especialmente contra pintores y escritores acusados de libelo ó sedición.

«El mandamiento debe expresar el nombre de la persona

contra la cual se libra; si no lo hace así, es un mandamiento *general*, y la libertad anglicana no lo permite.» (*Franz Lieber.*)

El *habeas corpus* es una orden dirigida á una persona que detiene á otra para que comparezca en un día y lugar determinados ante el Juez, con la persona ofendida, y explique los motivos de la detención. El Juez, oídas las explicaciones, puede ordenar la libertad, si cree que la detención es ilegal, ú ordenar, en caso contrario, la prestación de fianza. La persona interesada, algún pariente, amigo ó cualquiera que la represente, pueden solicitar al Juez competente que se libre un mandamiento de *habeas corpus*.

La Ley de Filipinas garantiza al ciudadano filipino el disfrute de su libertad por medio de las siguientes disposiciones:

«No se dictará en dichas Islas Filipinas ley alguna que prive de la libertad á las personas, sino mediante el procedimiento judicial procedente, ni tampoco que niegue á las personas igual protección ante la ley.»

«Ninguna persona podrá ser detenida para responder, por una falta criminal, sino mediante el procedimiento judicial procedente, ni tampoco podrá ser puesta dos veces en peligro de ser castigada por la misma falta, ni se le obligará á acriminarse en ningún proceso criminal.»

«No se violará el derecho de seguridad contra detención arbitraria.»

«No se expedirán mandamientos judiciales sino por motivo justificado y cuando estén apoyados por declaraciones ó juramentos y deberán designar con particularidad la persona que se ha de aprehender.»

(d) PROHIBICIÓN DE PENAS ARBITRARIAS Ó CASTIGOS CRUELES.—Contra la antigua práctica de dejarse la imposición de la pena al arbitrio del Magistrado que actuaba entonces como juez y legislador á la vez, se estableció este principio que es otra de las consecuencias importantes de la libertad individual. Ahora nadie podrá ser condenado sino por una ley anterior al delito, mediante una pena señalada previamente á dicho delito y después del juicio verificado ante tribunal competente.

El *bill of attainder* es una ley que impone un castigo sin el debido proceso judicial. La *ex post facto law* es una ley que impone un castigo por un acto no punible al tiempo de su comisión; ó impone un castigo adicional al ya prescrito; ó cambia las reglas de Evidencia determi-

nando que menos número de, ó diferentes pruebas que las previamente requeridas, son suficientes para la convicción. Ambas leyes están prohibidas en un país libre.

La Ley de Filipinas prescribe, además, que «no se exigirán fianzas desproporcionadas, ni se impondrán multas excesivas, ni se aplicarán castigos crueles é inusitados, ni se reducirá á nadie á prisión por deudas.»

INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO, DE LOS BIENES Y DE LA CORRESPONDENCIA

La seguridad que uno tiene de su hogar, de sus bienes y de su correspondencia es otro de los saludables principios proclamados en las modernas Constituciones. Se estableció en Inglaterra, como todas las libertades individuales, después de largas luchas.

El principal objeto fué destruir los abusos que cometían los soldados y demás funcionarios del Gobierno, quienes podían entrar, de noche ó de día, en las casas, registrar los bienes y llevarlos, sin ningún trámite legal previo. Hoy el hogar del ciudadano es su castillo, como consta en un dicho inglés: *my home is my castle.* Nadie puede penetrar en él sino en la forma prescrita por la ley.

El hombre más pobre puede despreciar, en su cabaña, todo el poder de la Corona. Su casa puede ser fragil; su techo puede estar roto; el viento puede entrar en ella por todas partes; la tormenta y la lluvia entrarán; pero el Rey de Inglaterra no puede entrar. (*Lord Chatam*)

Unida á la seguridad del hogar está la seguridad de los documentos y bienes, de suerte que ningún funcionario ó autoridad puede registrarlos sin mandamiento de registro judicial y después de demostrar la causa justa mediante juramento y señalar el sitio que debe ser objeto de la pesquisa asi como los objetos que deben apresarse.

La Ley de Filipinas dice: «No se violará el derecho de seguridad contra registro de morada y detención ó embargos arbitrarios» y «No se expedirán mandamientos judiciales sino por motivo justificado y cuando estén apoyados por declaraciones ó juramentos, y deberán designar con particularidad el lugar que se ha de registrar, la persona que se ha de aprehender ó las cosas que se han de secuestrar.»

La detención y violación de la correspondencia deben estar prohibidas también. La correspondencia cerrada, confiada al correo, contiene parte de nuestros pensamientos, de nuestros afectos, de nuestros intereses, de nuestra propia personalidad: su violación es una violación, como dice Sansonetti, de la libertad del pensamiento.

LIBERTAD DE TRABAJO, COMERCIO E INDUSTRIA

En Francia se ha proclamado esta libertad en vista de ciertas trabas que encontraban los obreros al escoger oficio ó profesión, debido ya á las Compañías privilegiadas, ya á la especial organización de las Corporaciones de entonces. La libertad de trabajo, industria y comercio es una consecuencia más del derecho á la vida, por el cual el Estado tiene el deber de facilitar los medios para que el ciudadano pueda cumplir sus fines, y de ninguna manera restringirle ó quitarle esos medios. El principio se puede enunciar diciendo que cualquiera es libre de escoger el trabajo más acomodado á sus aptitudes y deseos.

Son consecuencias de la libertad del trabajo, comercio é industria, las siguientes:

1. Libertad de todo individuo para ejercer la profesión que más le convenga.

2. Nulidad de todo contrato que atente á la libertad de trabajo.

3. Libertad en los procedimientos de fabricación.

4. Libertad en el establecimiento de precios, siquiera esta libertad se halle, en la práctica, algún tanto limitada por algunas tarifas que los Municipios tienen derecho á imponer en el consumo de objetos de necesidad perentoria.

LIMITACION DEL PRINCIPIO

La libertad de trabajo, industria y comercio encuentra una limitación natural en la facultad atribuída al Gobierno de *reglamentación.* Algunas de esas limitaciones se refieren principalmente á:

La cuestión de higiene, porque el Gobierno debe velar por la salud de los obreros interviniendo en los talleres, fábricas, establecimientos agrícolas, etc., protegiendo á las mujeres, niños y ancianos contra los trabajos dañinos á la

salud, evitando los que puedan causar peligros á la vida, y legislando, en general, sobre el trabajo;

El ejercicio de ciertas profesiones, porque algunas de éstas requieren capacidad especial que debe ser garantizada por el Gobierno mismo. Así, por ejemplo, la profesión de médico, abogado, comadrona, farmacéutico, dentista, etc., requieren reglamentación al objeto de que nadie se llame á engaño utilizando los servicios de uno que no es competente en el ramo; y

Los monopolios y franquicias. El Gobierno se reserva, á veces, el derecho de monopolio de fabricación y venta de ciertos productos ó de una rama de la industria, que no deben ni pueden confiarse á los particulares por su naturaleza misma, ó bien por la inercia de las empresas privadas, como, por ejemplo, la fabricación de la pólvora, el alumbrado público, el sistema de telégrafos y teléfonos, etc.

Cuando el monopolio se concede á una empresa particular se llama *franquicia*, como la franquicia de gas, de ferrocarriles, de luz eléctrica, etc.

LIBERTAD DE TENER Y USAR ARMAS

He aquí un derecho que encontramos en la Constitución de los Estados Unidos basado, como casi siempre, en el bill de derechos inglés de 1688. En Inglaterra se había establecido este principio «como una protesta contra la acción arbitraria de la última dinastía cuando desarmó al pueblo, y también como una garantía dada por los nuevos soberanos de que ya no se renovará esta acción tiránica». El objeto principal era «oponer una fuerte barrera moral á la posible usurpación por la Corona de un poder arbitrario, así como también proporcionar al pueblo un medio eficaz de reconquistar sus derechos si fueran hollados por un usurpador».

El principio pasó luego á la Constitución de los Estados Unidos y es una de las fuertes garantías de la libertad individual norte-americana.

La razón, sin duda alguna, es que, reclutándose el Ejército entre la gente del pueblo, éste debe tener libertad de usar armas sin necesidad de licencia. De esta manera,

el Gobierno podrá disponer siempre de una milicia adiestrada, porque el tener armas implica no solamente su conservación sino tambien su manejo, y esto hará que los que las tengan estén dispuestos, en cualquier momento, á usarlas bien. (*Cooley*).

Este derecho puede restringirse en los momentos en que peligra la vida de los ciudadanos.

LIBERTAD DE PROPIEDAD

Es una consecuencia ineludible, la más inmediata quizás, del derecho á vivir. Cada hombre es libre de adquirir, conservar, gozar y disponer de su propiedad particular, y, bajo este concepto, el Gobierno está obligado á proteger y garantizar este uso, conservación y disfrute contra los demás.

La libertad de propiedad reconoce, como las demás libertades, sus limitaciones que pueden reducirse á tres clases, á saber:

La confiscación de cuerpos del delito que hace el Gobierno para fines de carácter penal, como, por ejemplo, la confiscación de armas prohibidas ó utilizadas en la comisión de actos punibles;

El deber de pagar impuestos sobre la propiedad para sostener las cargas del Estado; y

La expropiación forzosa, que es un derecho,—llamado de *dominio eminente* del Estado,—de adquirir propiedad privada mediante estos dos requisitos indispensables: (1) La necesidad de la expropiación por utilidad pública, y (2) Una indemnización justa y racional al dueño expropiado.

La razón general de toda limitación á la propiedad radica en el interés general que es superior al bien individual. Este principio conduce á lo siguiente: que el individuo no tiene derecho á poner obstáculos á las obras de utilidad común.

LIBERTAD RELIGIOSA

Se la conoce con razón como la más *noble* de todas. La libertad religiosa suele dividirse en libertad de *conciencia* y libertad de *cultos*. La libertad de conciencia reside en el fuero interno y puede decirse que es la fa-

cultad del hombre de seguir ó no seguir, de creer ó no creer los dogmas de una religión. La libertad de cultos se refiere al culto externo, á la manifestación ó exteriorización de la creencia religiosa. Como la primera reside en la conciencia á donde no puede llegar la jurisdicción del Estado, no reconoce limitación alguna: es absoluta. En cambio, la libertad de cultos, como ostentación pública de la idea religiosa, está naturalmente sometida á los principios de orden público que el Gobierno está llamado á establecer.

Anteriormente los hombres no gozaban de la libertad religiosa. Los gobiernos perseguían y castigaban á los que no creían en la religión oficial, habiendo llegado las persecuciones á un grado de perversidad incalculable. La Historia está plagada de crímenes por motivos religiosos. Los gobiernos que han reconocido este error, han fundado, como una de las hermosas conquistas del hombre, la libertad religiosa.

No hay nada en el mundo más irracional, más incompatible con los derechos de la naturaleza humana, más opuesto al espíritu y á las máximas de la religión cristiana, más inicuo, más injusto y más impolítico que la presecución. Perseguir es ir contra las enseñanzas de la religión natural y de la religión revelada, así como también contra las reglas de una política prudente. (*Lord Mansfield*)

CONSECUENCIAS

Entre las consecuencias prácticas de la libertad religiosa, se encuentran las siguientes:

Primera. La secularización del estado civil de las personas; es decir, que para que una persona tenga personalidad jurídica y sea capaz de derechos y obligaciones, no necesita estar bautizada ni pertenecer á ninguna secta religiosa, del mismo modo que para contraer matrimonio no está obligada á hacerlo por un rito religioso.

Segunda. Libertad de los funerales puramente civiles, ó sea la celebración de funerales sin solemnidad religiosa alguna.

Tercera. La supresión de toda distinción de culto en los cementerios.

Cuarta. La admisión de todos los ciudadanos á los cargos y empleos públicos sin distinciones basadas en las creencias religiosas.

Quinta. La laicización de los servicios públicos, ó sea que todos los servicios sostenidos por el Gobierno no tengan carácter religioso alguno ni se puedan invertir fondos públicos en servicio alguno religioso.

Sexta. La supresión de toda festividad legal y oficial de carácter religioso.

Séptima. La igualdad de todos los cultos ante la ley. (*F. G. Calderon*).

La Ley de Filipinas dice, en este respecto, lo siguiente: «No se dictará ley alguna relativa al establecimiento de una religión, ni que prohiba su libre ejercicio. El libre ejercicio y el goce de la profesión religiosa y del culto sin distinción ni preferencia de credos, queda establecido para siempre.»

LIBERTAD DE REUNION, ASOCIACION Y PETICION

Las leyes no suelen distinguir la libertad de asociación de la libertad de reunión. Se toma ordinariamente la palabra *reunión* en su acepción más genérica, incluyendo hasta la *asociación.*

La *reunión* es la agrupación accidental y momentánea ó periódica de varias personas en un mismo lugar para tratar de un asunto determinado. La *asociación*, por el contrario, es el concurso de cierto número de personas, reunidas entre sí, no de una manera accidental ni siquiera periódica, sino por todo un tiempo ó permanentemente, bajo una organización común y por perseguir fines comunes.

La *petición* se refiere á la libertad del individuo de dirigir peticiones en forma de memoriales, cartas ó mensajes al Congreso ó á las autoridades de cualquiera índole. El derecho de petición se circunscribió en un principio á la represión de abusos, pero hoy puede referirse á cualesquiera «medidas públicas deseables y otras cuestiones de política general».

Estas tres libertades son inherentes á todo sistema de gobierno que reconozca el imperio de la opinión pública. ¿Cómo podría manifestarse, en un momento dado, la vo-

luntad popular si aquellas tres libertades se prohibiesen? Ellas, ejercidas convenientemente, pueden ayudar á los gobiernos, con sus informes ó con sus quejas, bien para adoptar las medidas necesarias ó para corregir los males presentes ó para prevenir los futuros ó «para apoyar á los que desean obrar y necesitan protección». Sin ellas, es imposible el gobierno republicano ó democrático.

La Ley de Filipinas dice lo siguiente: «No se dictarán leyes coartando . . . . . . el derecho de reunión pacífica y de dirigir peticiones al gobierno para que se reformen los abusos».

Los límites de la libertad de reunión, asociación y petición son los mismos de toda libertad individual: el orden público, la integridad del Gobierno establecido. Así el Gobierno debe impedir las reuniones tumultuosas, en que se apele á la fuerza ó para derrocar el orden establecido, porque eso sería destruir los cimientos de la propia libertad.

LIBERTAD DE LA PALABRA Y DE LA PRENSA

Siendo el pensamiento libre por naturaleza, su medio de expresión debe ser también libre. El pensamiento puede manifestarse por medio de la *palabra* ó del *signo*; pero lo común es que se manifieste por medio de la primera. La palabra puede ser hablada, escrita ó impresa. La libertad de la palabra comprende, pues, la misma libertad de la prensa, y si se ha usado comunmente este término es porque la prensa ha sido siempre el órgano más expresivo y eficaz del pensamiento humano.

La libertad de la palabra, la de reunión y petición, constituyen las grandes palancas indispensables en todo régimen á base popular.

La libertad de la prensa, como órgano ésta el más apropiado de una doctrina, tendencia ó idea, es relativamente de creación moderna. Tuvo que atravesar épocas, de crisis y ofrecer al holocausto de los despotismos gubernamentales víctimas sin cuento. En la misma Inglaterra la censura era una institución severísima. «Se limitaba legalmente el número de impresores é imprentas; los libros que el Gobierno consideraba inconvenientes se quemaban

públicamente, y se castigaba cruelmente á los autores y editores de libros prohibidos. Hablar mal del Gobierno se consideraba como delito que merecía los más severos castigos. Hasta hace poco, las mismas noticias diarias no se podían publicar si interesaba al Gobierno suprimirlas.

«Los autores é impresores de libros inconvenientes, sufrían la pena de horca; se les descuartizaba y mutilaba; á menudo se les azotaba ó multaba, según el parecer de los jueces. Sus escritos se quemaban por el verdugo en público. La libertad de expresión estaba en entredicho; aún las noticias corrientes no se podían publicar sin permiso.»

SISTEMAS DE LIMITACION

Si la palabra es libre, como medio de expresión del pensamiento, esta libertad puede convertirse en licencia para derrocar la reputación de un individuo ó para propagar la inmoralidad ó para destruir los cimientos del mismo Gobierno, por medio de fuerza ó violencia. En este caso se impone la restricción, porque si el pensamiento es sagrado, lo es también el honor, la dignidad humana, la integridad nacional.

¿Está prohibido discutir ó combatir los principios del Gobierno establecido? La opinión norte-americana sostiene con razón que no, porque sería destruir la libertad de petición y las bases del mismo Gobierno republicano. Siempre que la publicación sediciosa no vaya acompañada de fuerza, de violencia, de hostilidad tumultuosa y desordenada, no deberá ser castigada.

Dos sistemas hay de limitación: el *preventivo* y el *represivo.* El viejo sistema preventivo ha servido de causa precisamente para establecer la libertad de la prensa. Era más bien una negación de esa libertad, no una restricción. Consistía en poner trabas aplicando el castigo antes del acto punible. Su característica es la *censura previa* oficial de los escritos que iban á publicarse, de suerte que aquéllos que no gustaban al Gobierno se prohibían. También se ha ideado el procedimiento de la *fianza previa* que debían prestar los editores para responder de las multas que imponga la autoridad por el delito que se cometa por medio de la prensa. Y por último, se ha ideado recargar *los impuestos* sobre los periódicos para reducir el número de sus lectores. Estos procedimientos se consideran hoy como contrarios á la libertad de la prensa

El sistema represivo se limita á dictar leyes que protejan el honor individual ó la personalidad del Gobierno contra los abusos de la prensa, disponiendo el castigo para los que infrinjan las disposiciones de la ley sin motivos justificados. El sistema represivo, lo contrario del preventivo, espera que se haga uso de la libertad y se realice el acto externo, antes de imponer el castigo de acuerdo con el procedimiento marcado por la ley. Es el más usado hoy.

LIBERTAD DE ENSEÑANZA

Como una consecuencia indispensable de la libertad de la palabra y de la prensa, ó mejor, de la libertad del pensamiento, está la libertad de enseñanza. De la misma manera que el Gobierno no puede imponer una creencia religiosa, tampoco puede imponer una idea, una teoría, una ciencia. El alumno, por una parte, es libre de asistir á la Escuela que más le convenga y de escoger el método que más le guste; y el Profesor, por otra parte, es libre de enseñar los principios más irreconciliables de que es susceptible la ciencia.

La organización de la enseñanza no es uniforme. Aunque se ha notado un progreso general y evidente en la libertad de enseñar, no haciendo ya de la enseñanza un privilegio de una institución determinada, existen, sin embargo, tres sistemas que se preconizan ahora en el campo de la pedagogía. Uno, es la libertad absoluta de enseñanza sin intervención del Gobierno: otro, basándose siempre en la libertad de enseñanza, atribuye al Gobierno la facultad de intervenir en, y regular el otorgamiento de, los diplomas y títulos profesionales; y por último, el tercer sistema faculta al Gobierno la intervención únicamente en aquellas carreras ó profesiones cuyo ejercicio puede comprometer, como hemos dicho ya en otra parte, la vida ó los intereses de los ciudadanos.

FIN.

ALGUNOS JUICIOS SOBRE EL LIBRO

"HACIA LA TIERRA DEL ZAR"

. . . .

Y hay algo más delicioso: mucha ingenuidad en la expresión estereotipada en un estilo alado, nuevo, franco y colorista, donde las descripciones surgen como evocadas, donde la perspectiva de los objetos en sus más frívolos detalles, adquiere fuerza y tonalidad emocional. Hay un lirismo desbordado, fresco y sonriente, á veces irónico, acaso apocalíptico. Bañadas de tenue melancolía, de ensueño, de cólera libertaria, de nostalgia y de amor, pasan estas vívidas narraciones que dejan al pensamiento como bajo el excitante de una caricia intensa.

Porque no hay duda: Kalaw es un lírico vidente. Es un hermano de Gomez Carrillo, el elegante y exquisito estilista, el cosmopolita entusiasta, el psicólogo perspicaz que goza y llora cuando esculpe. La misma sutileza y sencillez en la factura de la prosa, el mismo deseo de aparecer sincero, el mismo desdén de la simetría armónica en el orden de las frases, la misma profundidad aparentemente superficial. Todo idéntico. ¿Tendrán los dos maestros las mismas almas y los mismos sueños, tendrán el mismo intelecto y la misma concepción sobre la vida y la belleza y el arte? ¿Por qué no?

SIMOUN

(*De* EL RENACIMIENTO)

⁂

Kalaw, periodista y amante del arte, al acompañar á Manuel Quezon en calidad de Secretario, para asistir al Congreso de Navegación que debía celebrarse en St. Petersburgo á fines del mes de Julio último, no podía olvidar que se debía á las letras, y principalmente á su país, donde la Bibliografía espera que sus hijos laboren por acrecentar más y más el número de volúmenes de que se compone, y dejándose arrastrar de su patriotismo, al par que cumpliendo con un deber profesional, ha demostrado, al dar á la estampa esta su producción, que no ha perdido el tiempo, regresando á esta tierra, como dice en las líneas prefaciales el ilustrado representante por Manila y renombrado poeta Fernando M. Guerrero, portando en su maleta

de viaje un montón de papeles que trascendían á crisantemos del Japón, á rosas de Rusia, á miosotis de Berlín, á violetas de París de Francia y á lotos de la vieja India.

. . . .

Es, en fin, el libro de Kalaw, de esos que deben figurar en la biblioteca de todo filipino para formar concepto de las cosas de otras tierras, que, en civilización, tienen bastante que envidiar á Filipinas. ¡Por algo se llama á la tierra moscovita, la *Rusia Putrefacta!*

(DE BIBLIOTECA NACIONAL *de 30 de Octubre de 1908.*)

***

Desde la cama, donde estoy postrado hace tiempo por una disentería crónica, acabo de leer con verdadera fruición su interesante libro *Hacia la Tierra del Zar.*

En su obra no sé qué admirar más: si el lenguage pulcro y galano del autor, ó las grandes y útiles enseñanzas que encierra. La segunda p·rte, sobre todo, la que Vd. dedicada «á los que trabajan por la libertad de Filipinas, para que sepan que en un gobierno de despotismos y corrupción, las palabras de combate, de censura y de odio, son palabras de verdad y de justicia», es una filigrana que debe ser leída por los pueblos sojuzgados.

Pero el capítulo que más me agrada es el intitulado *El Fanatismo Popular.* Ese capítulo, *mutatis mutandis,* tiene mucha analogía y aplicación al fanatismo religioso que, por desgracia nuestra, todavía impera en nuestro país, á pesar de la ruda campaña emprendida por la Prensa Filipina.

. . . .

VICENTE SOTTO

(*De* EL RENACIMIENTO)

. ˙ .

Acabo de leer por segunda vez el libro de Kalaw.

En sus páginas sugestivas, llenas de vida vigorosa y lozana, en que se percibe el perfume de tantos países exóticos, y se oye el ulular de las muchedumbres desheredadas, y se reproduce el chasquido del látigo del tirano, y se recoge el sueño de libertad de los oprimidos, y se fotografía la vida y condiciones de tantas sociedades, caducas y decadentes unas, progresivas y florecientes otras, y se describe con sentir intenso tantos variados paisajes, y se señala con fidelidad y fina observación la característica de cada agrupación, cada raza y cada nacionalidad vistas, y se recogen tantos datos estadísticos, sociológicos y políticos, en delicioso melange, con sabias observaciones y atinados comentarios, á veces dichos en una simple frase encerradora de grandes pensamientos: en sus páginas, repito, no se

sabe qué admirar más, si su estilo mágico y cautivante, ó su fondo lleno de sabias enseñanzas y de hondo patriotismo.

Al paso de Kalaw por Hongkong, de regreso á Manila, he tenido el privilegio de leer gran parte de esa obra en manuscrito, hecho al correr del tren, á bordo de los vapores y en los cuartos de los hoteles, y no he podido menos de admirar la juventud del autor y su actividad intelectual poderosa, que en tan atropellado viaje ha sabido sacar tantos sabrosos y nutritivos frutos.

El que recorre las páginas de Kalaw se siente arrastrado por modo mágico á bordo del «Hongkong Maru», y trasportado á las rocas hongkonesas, cuyas «manchas negras, sucias, ululantes que se llaman *chinos*», le hieren y cautivan en nota sensacional, por ser el amenazante «peligro amarillo»; luego á Formosa, país de la eterna niebla, en un día de lluvia; luego á Shanghai, para admirar su cosmopolitismo y sus casas principescas; luego al Japón, para ver su *pueblo gris*, admirar sus enormes Budhas de bronce que han visto desfilar bajo sus pies á muchas generaciones, y gozar del hermoso paisaje de la región del Yamato, que fué la cuna del imperio y asiento del primer emperador, el gran Jim—motenno, ó, como se le nombra en el *Ko—ji—ki*, Kamu amato—ihare—biko, quien desde dicho punto emprendió la conquista de todo el territorio y estableció la dinastía que aún rige, hace ya 2560 años; luego á la Mandchuria sangrienta y á la Siberia terrible y fría para presenciar sus noches blancas y oir á lo largo de las estepas heladas el grito de la desgracia. Las páginas de Kalaw recuerdan el horripilante relato de L. Deutsch, prisionero revolucionario en Siberia durante dieciseis años.

Luego el lector se siente trasportado á Europa. En este punto se hace excepcional el libro de Kalaw. Los filipinos nos hemos acostumbrado á ir á Europa haciéndonos caer desde nuestro país en Francia, en Inglaterra ó en España. Quezon y Kalaw son los primeros compatriotas, si no me equivoco, que entran en Europa por aquella sombría *puerta* de Rusia. Por esto, sus impresiones son nuevas rerpecto al Viejo Mundo, distintas de las de los demás viajeros filipinos. Es muy diferente, por ejemplo, la impresión que se recibe de España, desembarcando directamente en Barcelona, que la que la misma nación causa, pasando antes por Francia ó Inglaterra. En el primer caso, España aparece grande y majestuosa, y en el segundo, achicada y deprimida.

En compañía de Kalaw el lector pisa la tierra de Europa en otra disposición de ánimo, con el espíritu lleno de horror, de sombra y de conmiseración, ante tanta tiranía, crueldad é injusticias, ante tanta miseria é infortunio. Con Kalaw y en tal estado de alma atraviesa la Santa Rusia, la Rusia, putrefacta, y recibe sensaciones indefinibles ante el gran contraste de la extrema miseria de los mujiks y los fabulosos tesoros improductivos y dormidos del Kremlin y de las iglesias y los templos; se pasma ante el fanatismo popular medioeval y ante el amor y veneración que aquel pueblo esclavizado siente por sus tiranos muertos; asiste á las entrevistas con políticos; visita la Duma y se entera de mil detalles sobre la vida política,

económica y social del imperio; se siente piedad por los pobres polacos que sueñan por su nacionalidad ida, por los judíos, por los armenios y por los finlandeses; y concluye por pensar en una revolución sangrienta que se impone, como único remedio para tanto anacronismo, revolución que sin duda ya está trabajando en la sombra. Luego Berlín, París, el regreso, con la fotografía exacta de todo lo visto, con la descripción sugestiva de los paisajes y con la pintura vívida de sus sensaciones.

Produce verdadera lástima la velocidad vertiginosa con que nos arrastra Kalaw en su viaje, obligándonos á dejar detrás sin ver muchas preciosidades en el camino. Las cintas cinematográficas se suceden con mucha rapidez, dejándonos con ganas. Es esto para mí el defecto del libro de Kalaw, defecto que tiene su vicio de origen, lunar que solo sirve para hacer resaltar los méritos; pues con ello ha probado Kalaw saber llegar en seguida al corazón y al fondo de las cosas, de los objetos y de los hechos, merced á su sentimentalidad exquisita y á su inteligencia perspicaz y potente.

Pero lo que más encanta en este libro es el amor y el cariño á lo propio, que resplandecen en sus páginas. Kalaw ha pasado por el Extremo Oriente, al través de las estepas siberianas y por las ciudades europeas, el recuerdo obsesionante de su país. Aquellas aglomeraciones de casas pajizas de los campos rusos le hace añorar nuestros villorrios de nipa; aquel camino que conduce al templo de Budha en Colombo le recuerda Antipolo; llega á Hongkong y va al cementerio á buscar las tumbas de los compatriotas muertos lejos del hogar que tanto amaron.

Fernando M.ª Guerrero ha puesto con la magia de su verbo un hermoso y digno *pórtico* á tan sustuoso edificio literario.

M. PONCE.

Kowloon (Hongkong) 20 Octubre, 1909.

(*De* EL RENACIMIENTO *de 31 de Octubre de 1908.*)

.˙.

. . . .

Jóvenes hay en cambio que poseen una percepción asombrosa; un juicio claro, un golpe de vista y apreciación admirables; con facilidades asombrosas para determinar y decidir de momento cuestiones complicadas; con facilidad para emitir juicios, establecer parangones. Estos pertenecen á la juventud despierta!... ¡¡Saludémosles!!

Teodoro M. Kalaw pertenece á ese grupo de jóvenes «despiertos». Posee lucidez asombrosa de crítico avezado; sensibilidad de poeta; galanura de avanzado literato; ingenuidad candorosa.

Leyendo su recien editada obra «Hacia la Tierra del Zar» nos atrae hacia sí; nos une á su alma de artista y unido á él aplaudimos.

En su corazón hallaron eco los sollozos del esclavo y los gritos de libertad de los reformadores de la Rusia putrefacta.

En los pasajes de su obra se manifiesta unas veces el sociólogo insigne y en muchas el revolucionario tenaz.

Leyendo su relato nos convencemos que nuestro estado social y político comparado con el estado de Rusia, es mucho más avanzado: pero no tan perfecto como desearíamos.

Aquí la política del engaño, la insidiosa mala fe, las discusiones bizantinas que se desarrollan y se agravan cada día más y más, gracias á la libertad que se goza; allá el despotismo, la tiranía, la opresión política segando vidas, ahogando gritos de emancipación justa. Allá la esclavitud política en su último período de crueldad; aquí la esclavitud económica en sus primeras manifestaciones.

«Hacia la Tierra del Zar» es un libro muy instructivo y muy útil para cuantos quieran estudiar las causas que provocan las revoluciones sangrientas en los pueblos oprimidos.

Los filipinos deben leer este libro y entregarse á serias reflecciones de lo que sus páginas relatan.

Los que se quejan de injustas persecuciones, los que se lamentan de que son tratados con crueldad, verán que otros pueblos, otras razas más infortunadas que ellos, pese á su civilización que dicen ser mucho más avanzada que la nuestra, sufren los efectos de una vida más afrentosa aún.

ELLONG.

[*De* EL TIEMPO *de Iloilo, Diciembre de 1908.*]

.˙.

Libro de emociones intensas que conmueven lo más hondo é íntimo del alma; libro de sensaciones en cuyas hojas sucédense como en una cinta cinematográfica cuadros, visiones y paisajes. Libro de verdad y de realidad pero también ideal y espiritual que hace soñar en un viaje á través de países perdidos en la bruma y en las vaguedades de la lejanía. Libro interesante, encantador, sugestivo . . . . libro de la vida: he ahí lo que ofrece á los amantes de las buenas letras, el joven y ya brillante literato, periodista y escritor de fuste, Sr. Teodoro M. Kalaw, que vuelve de su excursión rápida por aquellos mundos para nosotros desconocidos á donde ha ido á ensanchar el campo de sus conocimientos nada vulgares, viendo de cerca los objetos, y donde su alma romántica, encantadora y soñadora, musitó una oración ferviente «á la Naturaleza y á la Abstracción, á la Muerte y á la Vida, á la Gloria y al Arte.»

Kalaw, como artista, sentimental y poeta que siente lo que ve y ve hasta las cosas nimias por su lado alegre y encantador, supo almacenar en la memoria *paisajes é impresiones* que iban sucediéndose ante sus ojos, conforme avanzaba en su peregrinación por tierras extrañas y por sitios maravillosos. Ya de vuelta, al poner pié en la tierra patria y aspirar de nuevo el aire perfumado del querido terruño, lo primero que nos descubre es la caja, la preciosa caja de laca donde tiene guardadas esas impresiones, como rica joya de re-

cuerdos, envuelta en las hojas de su cartera, escritas abordo del «Hongkong Maru», *sobre un mar un poco turbulento,* ó en una de esas noches blancas, al trepidar de la locomotora que va atravesando las inmensas estepas heladas de Siberia, ó bien bajo los árboles gigantes del jardín de Kroll, *en una tarde de crepúsculo languideciente,* mientras un estudiante soñador y sonriente, rodeado de cuatro lindas berlinesas, bebe cerveza de Munich, ó ya, en fin, sobre la cubierta del buque que atraviesa el histórico, el legendario Mar Rojo, bajo el azote de un calor abrasador que tuesta las carnes y hace pensar en los horrores del Infierno, tal como nos describen los sagrados libros. Que todo esto encierra la preciosa obra de Kalaw, de más de doscientas cincuenta páginas, titulada «Hacia la Tierra de Zar», libro interesante, precioso, en que el autor nos cuenta con una sencillez encantadora lo que ha visto y lo que ha sentido ante las maravillas del palacio de Kremlin y los monumentos grandiosos de Moltke, de Bismarck, de los Guillermos y Federicos, ó ante los cuadros de miseria que llenan las calles y los suburbios y las estepas del gran Imperio moscovita.

«Hacia la Tierra de Zar», es un libro primoroso que debe ser y ha de ser indudablemente popular, pudiendo asegurarse que á estas horas ya habrá llegado á los últimos rincones de las islas.

Acabo de leerlo por segunda vez, si bien por trozos, por párrafos en ocasiones, pues la vida febril y agitada que tiene uno que soportar en esta urbe, en este ambiente caótico donde hay que moverse, hay que trabajar y luchar mucho, no permite saborear con calma, lentamente, las bellezas y los exquisiteces que pudiera encerrar un libro como el que acaba de d· r á la publicidad el querido amigo y compañero. Y lo he leído con interés profundo, con delectación, como se lee un libro de Fouquier, con cierto placer íntimo, que iba de aumento en aumento cuanto más avanzaba y descubría nuevas bellezas, nuevos cuadros y paisajes que cautivan de un modo irresistible. Y es lástima que no pueda hablar de esta obra con más amplitud y más detenimiento. Yo hubiera querido hacer una crítica detallada que analice esta producción de Kalaw desde el punto de vista de su composición, del medio en que se ha producido, su utilidad, y por último, el estilo, de suerte que la crítica interese por la obra *en sí, de una manera intensa,* como decía el ilustre Flaubert. Pero ya digo que esto no es posible: para ello se necesitaría tiempo y espacio. Y los tiempos de hoy corren tan de prisa que el que va despacio, en medio de la jornada queda. Esta crítica, por lo tanto, tiene que ser ligera, superficial, impresionista. Yo creo, por lo demás, que con decir sencillamente que la obra de Kalaw es preciosa está dicho todo.

«Hacia la Tierra del Zar», desde la primera página hasta la última, encierra tantas bellezas, tantas cosas dignas de ser conocidas, que su autor puede estar seguro de que no ha perdido inútilmente el tiempo y el dinero que ha empleado en su viaje á la *Rusia putrefacta.* No, no tienen razón los que dicen que Kalaw con su compañero Quezon, ha malversado el dinero del pueblo al haber hecho el

viaje á costa del Tesoro público. Porque Kalaw vuelve trayéndonos estas cuartillas, estos apuntes que pueden servir mucho no solo para el público lector, sino también para el Gobierno, para nuestro Gobierno que bien necesita de las muchas enseñanzas que encierran esas hojas dictadas por la experiencia.

En pocos meses de viaje, ha escrito Kalaw un librito de 250 páginas, todas útiles, todas de provecho que muy pocos hubieran podido hacerlo, no digo meses, sino también en años enteros. Al lado de la elegancia del lenguaje aparecen observaciones sutiles que no pueden hacerlo sino espíritus perspicaces solamente. Sus narraciones llevan un fondo de encantadora poesía que produce algo así como la impresión de una caricia suave, delicada, espiritual. Y su estilo, ¡ah, su estilo sobre todo!, es tan encantador y sugestivo, que fuera difícil soltar el libro, una vez que se empiece su lectura.

En sus juicios y comentarios, tan acertados, no hay esa profunda complicación armónica wagnerianesca, ni eso que los críticos modernos llaman *á peu pres*. Nada de vaguedades, nada de medias tintas: todo es expresión clara, ingenua, noble y brillante.

Un poco desordenado quizás, por lo mismo que se ha escrito al vuelo, un poco desaliñado si se quiere. Pero hay que reconocer que por encima de ese desarreglo, sobre esa especie de mezcla graciosa, flota un espíritu de encantadora poesía que viste hasta á las cosas más fútiles é insignificantes de una belleza tranquila, apacible y serena. Y esto, por de pronto, constituye un mérito de que no todos pueden ufanarse. Porque hay que confesar que Kalaw, como estilista, con ser tan joven, ya es uno de nuestros insignes literatos que poseen una literatura propia, personal, y uno de los muy contados que escriben con esa cualidad rara que se llama originalidad.

Y si de aquí descendemos al fondo filosófico de la obra,—que también tiene su algo de filosofía,—veremos que Kalaw no es menos perspicaz observador, como artista y poeta, que como pensador profundo que investiga la causa y la naturaleza de las cosas.

En «Hacia la Tierra del Zar» se plantean tantos problemas político-sociales, algunos con relación á nuestro pueblo, que, leyéndolo, se ve uno como obligado á meditar y á pensar con el autor; y en el fondo instructivo del libro, se aprenden tantas cosas y se sacan tantas enseñanzas que sería injusto no reconocer en el joven autor, genio é inteligencia de los que buena prueba evidente ha dado con solo este libro precioso.

Bien ha dicho su prologuista, mi distinguido maestro, Fernando Mª Guerrero: «Kalaw, sin daño de sus cerebraciones, sin mengua de sus indagaciones políticas, estadísticas y sociológicas, ponía en ellas un grano de su fina sentimentalidad, un poco de su alma buena y otro poco de sus ensueños artísticos, para que la nudez de las ideas puras perdiese su sequedad lancinante y adquiriese, en cambio, fuerza de sugestión, brillo de vida y color de encanto suavísimo....» Y es que Kalaw, como sentimental y soñador, posee una naturaleza y un alma extremadamente artista.

En estos tiempos de verdadera anarquía literaria en que surgen

escritores y periodistas adocenados á la vuelta de cada esquina, y todo aquel que puede emborronar un par de *cuartillas literarias, páginas líricas, hojas volanderas, rápidas, vertiginosas* (¡!) *etc., etc.,* ya se siente con ánimos de sentar plaza de literato, consuela grandemente ver cómo nuestros escritores de verdad nos regalen, de vez en cuando, páginas de literatura deliciosa, como las que contiene «Hacia la Tierra del Zar», en las que no se sabe qué admirar más: si la belleza y amenidad de los paisajes que describe, ó la galanura y el encanto de un estilo puro, brillante, genial é inspirado.

Reciba el amigo y compañero mi felicitación más ferviente por el triunfo que acaba de alcanzar.

A. ROA CORRALES.

(*De* LA UNIÓN, *revista mensual mindanawense*)

***

. . . .

He leído de un tirón y con mucho agrado su bien escrito libro y le felicito á V, muy sinceramente por su precioso trabajo.

. . . .

T. H. PARDO DE TAVERA.

(*De una carta dirigida al autor*)

***

. . . .

Las fulgurantes vibraciones de Patria y Libertad de que se hallan suturadas las páginas del libro, especialmente en «Rusia Putrefacta» y «Nacionalistas Polacos», así como las añoranzas por el hogar que respira su paso por Colombo y demás litoral de China, ha hecho palpitar mi alma enamorada de la Independencia de Filipinas.

. . . .

JUAN VILLAMOR.

(*De una carta dirigida al autor.*)

***

. . . .

Estoy leyendo por segunda vez su libro, que me agrada sobremanera, y del cual me propongo hablar en Madrid y en Manila. De cuanto se ha producido en Filipinas de algunos años acá, la obra de Vd. es lo mejor. Me encantan su estilo ágil, su nerviosidad y otras cosas. Es Vd. un escritor *de una vez*, como dice la gente del pueblo de Madrid.

Si su libro se hubiera publicado en España, presentado lindamente, se habría vendido y habría tenido «buena prensa», La literatura de acción interesa mucho en todas partes. El título es impropio: no da idea del libro. El lector no sabe, por el título, de dónde arranca el Autor. Un editor experto le habría obligado á poner otra portada.

Si Vd. no se hubiera precipitado, creo que habría hallado editor en España para su obra, y el éxito de Vd. hubiera sido resonante en Oriente y Occidente.

. . . .

W. E. RETANA.

De una carta dirigida al autor.

***

Joven Maestro:

Este es el título que para mí ostentais en la literatura actual. Guerrero es nuestro viejo Maestro, el Padre que anima y ha formado á la juventud que escribe. Con su libro «Hacia la Tierra del Zar» habeis consolidado su fama que ya de antes era indiscutible...

Es lástima que en la *tournee* que V. hizo no pasara por España porque es éste un país muy interesante y característico: con la magia de su pluma y la riqueza de sus facultades hubiera podido hacer unas bellas prosas de dicción y psicología.

. . . .

NONONG.

(*De una carta dirigida al autor.*)

***

. . . .

Con gran contento he recibido el ejemplar del bien alabado libro del galano y fecundo escritor, el primer filipino modernista en literatura. Con su envío me ha hecho V. un grandísimo favor que le agradezco infinito.

TROADIO GALICANO

(*De una carta dirigida al Sr. Jaime C. de Veyra.*)

***

. . . .

Estoy en la cuarta lectura del libro y espero llegar pronto á la quinta vuelta. Con esto queda dicho el interés que todo su contenido ha despertado en mí. Está todo ello tan primorosamente escrito, se nota tan intensa vitalidad en los relatos que á primera vista se adivina el estilo elegante del amigo Teodoro, é insensiblemente se pasa de un capítulo á otro, no deseando terminar nunca para continuar saboreando tan exquisita prosa.

. . . .

FILEMÓN SOTTO.

(*De una carta dirigida al Sr. Jaime C. de Veyra*).

INDICE

CAPITULO IV

CAPITULO V

CAPITULO VI

CAPITULO VII

CAPITULO VIII

CAPITULO IX

CAPITULO X

CAPITULO XI

CAPITULO XII

CAPITULO XIII

CAPITULO XIV

CAPITULO XV

OBRAS DEL MISMO AUTOR

Hacia la Tierra del Zar (*Impresiones de un viaje á Rusia*) .... 0.50 cénts

La Constitución de Malolos (*Comentarios á la Constitución de la República Filipina, con varios Apéndices*) .... 0.75 „